



Aalborg Universitet

AALBORG UNIVERSITY
DENMARK

Udenlandske erfaringer med offentlige indsatser mod tomme boliger

Jensen, Jesper Ole

Publication date:
2019

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):

Jensen, J. O. (2019). *Udenlandske erfaringer med offentlige indsatser mod tomme boliger*. Polyteknisk Boghandel og Forlag. Forskning i det byggede miljø, SBi Nr. 20

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

SBI 2019:06

Udenlandske erfaringer med offentlige
indsatser mod tomme boliger



Udenlandske erfaringer med offentlige indsatser mod tomme boliger

Jesper Ole Jensen

Titel Udenlandske erfaringer med offentlige indsatser mod tomme boliger
Serietitel SBI 2019:20
Udgave 1. udgave
Udgivelsesår 2019
Forfatter Jesper Ole Jensen
Fagfælle-
bedømmelse: Egon Noe
Sprog Dansk
Sidetal 59
Litteratur-
henvisninger Side 56-59
Emneord Boligområder, byfornyelse, bypolitik, byudvikling, yderområder

ISBN 978-87-93585-17-1

Omslagsfoto Lydia Sachse / pixelio.de

Udgiver Polyteknisk Boghandel og Forlag ApS
Anker Engelunds Vej 1
2800 Kongens Lyngby

Udgivet i samarbejde med Statens Byggeforskningsinstitut (SBI), Aalborg Universitet København

Der gøres opmærksom på, at denne publikation er omfattet af ophavsretsloven



FAGFÆLLE-
BEDØMT

Indhold

Forord	5
Sammenfatning	6
Formål og baggrund	6
Konteksten i udvalgte lande.....	6
Offentlige tilskud til indsatserne	9
Temaer og tendenser	10
Tilpasning frem for vækst.....	10
Tilbagegang skaber behov for samarbejde.....	10
Stigende fokus på tomme enfamiliehuse	11
Alternative anvendelser af tomme boliger.....	11
Politisk opmærksomhed på problemer i yderområderne	11
Inspiration for danske indsatser	12
Fokus på tilpasning frem for vækst	12
Behov for øget samarbejde på tværs af administrative og geografiske grænser	12
Innovative støttemuligheder, der fremmer ekstern finansiering og privat medfinansiering.....	13
Alternative udnyttelse af tomme boliger.....	13
Sammenfatning af landestudier	13
Storbritannien	13
Holland	13
Tyskland	14
Formål og metode	16
Introduktion	17
Baggrund	17
Tomme boliger	18
Planlægning for byer i tilbagegang	18
Storbritannien	20
Udfordringer og indsatser	20
Politikker og indsatser med relation til tomme boliger	20
England	20
Nordirland.....	22
Wales	23
Skotland	23
Opsamling.....	25
Holland	26
Udfordringer og indsatser	26
Indsatser på nationalt niveau.....	28
Nedrivningsindsats	30
Strategier mod skrumpning: bekæmpelse eller tilpasning?	30
Bekæmpelse af skrumpning.....	31
Strategier for tilpasning	31
Udfordringer ved tilpasning	32
En forskningsbaseret indsats	33
Eksempler på lokale initiativer	33
Zeeland Provinsen: Program for boligtilpasning og nedrivning	33
Lokale initiativer for at tilpasse boligbestanden	36
Opsamling.....	38
Tyskland	40
Udfordringer og indsatser	40
Byfornyelsesprogrammet "Kleinere Städte und Gemeinden"	42
Finansiering.....	43

Støtte til forskellige områder	43
Tværkommunalt samarbejde.....	45
Service og lokalisering	46
Eksempler på indsatser.....	47
Erfaringer med programmet	50
Skrumpning: Et problem for enfamiliehuse?.....	51
Opsamling	55
Referencer	56
Interviews	59
Hjemmesider	59

Forord

Den stigende urbanisering og de demografiske forandringer, som i Danmark skaber en række udfordringer i form af tomme boliger og affolkede landsbyer, findes i stort set hele Europa. I Danmark har man etableret forskellige ordninger, der skal afbøde og afhjælpe disse problemer. I andre europæiske lande har man etableret andre indsatser, som er tilpasset de praktiske udfordringer, administrative rammer og økonomiske udfordringer, som man støder på.

Det har været ønsket med denne rapport at få mere viden om disse indsatser, og på hvordan man i andre lande håndterer de samme udfordringer, som vi står med herhjemme. Derfor er der i samarbejde med Trafik, Bygge- og Boligstyrelsen iværksat en undersøgelse af indsatserne for tomme boliger og affolkede landsbyer i Tyskland, Holland og Storbritannien.

Undersøgelsen af gennemført af seniorforsker Jesper Ole Jensen. Videnskabelig assistent Line Valdorff Madsen har medvirket i gennemgang og beskrivelsen af erfaringerne fra Storbritannien. Trafik, Bygge- og Boligstyrelsen har finansieret projektet og bidraget med faglig sparring omkring udarbejdelsen. Rapporten er fagfællebedømt af Egon Noe, professor ved Syddansk Universitet.

Der rettes en stort tak til de personer, som har stillet deres tid og kompetencer til rådighed for undersøgelsen. Det gælder både udenlandske kollegaer, som har været behjælpelige med at diskutere situationen i deres respektive lande samt formidle relevant litteratur og kontakter, men også andre interview-personer, som har taget sig tid til at svare på spørgsmål omkring specifikke udfordringer og indsatser i de pågældende lande.

Denne undersøgelse er langt fra dækkende for indsatserne i de pågældende lande. Der er meget materiale, som der ikke har været tid til at gennemgå, særligt på regionalt og lokalt niveau, og der er mange indsatser, som kunne fortjene en dybere undersøgelse og beskrivelse, end det har været muligt i denne rapport. Det er imidlertid håbet, at denne rapport kan give et indblik i indsatserne i udvalgte europæiske lande og derigennem skabe inspiration for den hjemlige indsats.

Statens Byggeforskningsinstitut, Aalborg Universitet København
Afdelingen for By, Bolig og Ejendomme

Hans Thor Andersen
Forskningschef

Sammenfatning

Formål og baggrund

Formålet med denne rapport er at beskrive eksempler på, hvordan tomme boliger og befolkningstilbagegang i landsbyer håndteres i andre europæiske lande. De udfordringer, som mange danske kommuner står med i form af tomme boliger og affolkede landsbyer, går igen i stort set alle lande i Europa, og mange steder har man etableret nationale eller lokale offentlige indsatser for at håndtere disse udfordringer. Et studie af disse indsatser og karakteren af udfordringerne kan forhåbentlig være til inspiration for de danske indsatser. Det er gjort ved at fokusere på tre lande – Storbritannien, Tyskland og Holland – og se på, hvilke initiativer der er iværksat på nationalt, regionalt og kommunalt niveau for at håndtere de negative konsekvenser.

De demografiske forandringer der sker på tværs af Europa i form af flytninger til byerne, affolkning af landdistrikter, afindustrialisering, lave fertilitetsrater m.m. skaber tilsammen store ændringer i boligefterspørgslen. En af konsekvenserne er store forandringer i det bebyggede miljø, hvor mange mindre byer affolkes og får en aldrende befolkning, samtidig med at stadig flere boliger står tomme. Det vurderes således, at der i Europa er omkring 11 mio. tomme boliger (Bogataj, McDonnell, & Bogataj, 2016), men årsager, problemer og indsatser mod det er meget forskellige på tværs af landene i og uden for Europa (Martinez-Fernandez, Kubo, Noya, & Weyman, 2012).

I Danmark har man siden 2010 haft en national øremærket indsats for håndtering af de overskydende boliger i form af indsatspuljen og fra 2014 pulje til landsbyfornyelse, samtidig med at kommunerne har haft mulighed for at benytte bygningsfornyelse, områdefornyelse og kondemnering til at håndtere udfordringerne med tomme boliger og tilbagegang i landsbyerne. På denne baggrund er det interessant at sammenligne i hvilket omfang og hvilken form for offentlig støtte, der opereres med på statsligt niveau i andre lande, og hvordan dette fungerer i praksis.

Beskrivelserne af indsatserne i de tre lande er primært baseret på skriftlige kilder om problemer og indsatser, suppleret med interviews med nøglepersoner fra de respektive lande. I kraft af landenes størrelser og af, at der gennemføres indsatser på både nationalt, regionalt og lokalt plan, skal rapporten ikke ses som et fuldt dækkende billede af indsatserne i de tre lande, men som nedslag i centrale dele af indsatserne. Ambitionen er, at det kan give inspiration til den danske indsats og appetit på yderligere studier af, hvordan udfordringerne håndteres andre steder både på nationalt og lokalt niveau.

Konteksten i udvalgte lande

Der er i undersøgelsen valgt at fokusere på indsatser i Storbritannien, Tyskland og Holland, primært fordi der i disse lande er erfaringer med offentlige indsatser, der adresserer udfordringer med tomme boliger og landsbyer i tilbagegang. Det er samtidig lande, hvor Danmark ofte har hentet inspiration i forhold til at formulere byfornyelsesindsatser. I de forskellige lande-cases er der samtidig set på, i hvor høj demografi og boligmarked ligner det danske.

I tabellerne herunder er vist nøgletal for demografi og boligmarked i de tre lande og for Danmark, som danner baggrund for udfordringer og indsatser.

Tabel 1. Demografiske nøgletal i Storbritannien, Tyskland, Holland og Danmark. Kilde: Sievert et al. (2015).

	Gennemsnitsalder	Fertilitetsrate	Indvandring 2011-2015 per 1000 indbyggere	Forventet levealder
Storbritannien	40,0	1,80	4,0	81,0
Tyskland	45,8	1,50	7,2	80,7
Holland	42,4	1,66	1,8	81,6
Danmark	41,5	1,71	4,3	80,8

Tabel 2. Andel af befolkning bosat i forskellige boligtyper. Kilde: Eurostat, 2015.

	Lejlighed, %	Rækkehus, %	Enfamiliehus, %	Andet, %
Storbritannien	15,0	59,9	24,5	0,6
Tyskland	57,3	15,8	25,5	1,4
Holland	19,9	59,9	16,6	3,6
Danmark	30,5	12,8	56,2	0,5

Indsatserne i de respektive lande afspejler til dels de udfordringer, man står overfor, og den politiske vilje der er til at gøre noget ved problemet. I de tre lande er der indsatser på forskellige administrative og geografiske niveauer.

I Storbritannien er boligmarkedet præget af, at størsteparten af befolkningen bor i rækkehuse og enfamiliehuse (hhv. 60% og 25%), og kun 15% i etageboliger. Befolkningsmæssigt er det et af de hurtigst voksende lande i Europa, og der er ikke tegn på, at denne vækst stopper foreløbig. Det betyder, at det også er et af de yngste lande med en gennemsnitsalder på 40 år. Som i andre europæiske lande har der været en stor fraflytning fra land til by, og dermed også en del regioner i tilbagegang, herunder i Skotland og den nordlige del af England. Det har medført en stor efterspørgsel på boliger og mange hjemløse. Udfordringen med tomme boliger, ikke bare i udkantsregionerne, men også i byerne, har længe været et politikområde i Storbritannien. De enkelte lande - England, Nordirland, Wales og Skotland - har formuleret deres egne politikker på området, som overvejende har fokuseret på at bringe de tomme boliger i anvendelse igen. Herudover har man i flere counties formuleret lokale politikker for at håndtere de tomme boliger, ligesom der er en række frivillige organisationer, som arbejder med spørgsmålet. På denne baggrund er det valgt at inkludere Storbritannien i undersøgelsen. Der er dog kun set på politikker for håndtering af tomme boliger og ikke på indsatser for landsbyudvikling.

Det tyske boligmarked er sammenlignet med Danmark præget af, at en stor andel af befolkningen bor i lejligheder (57%, mod 31% i Danmark) og relativt få i enfamiliehuse (26%, mod 56% i Danmark). Den tyske gennemsnitsalder er høj (45,8 mod 41,5 i Danmark), og befolkningstallet forventes at falde fremover, bl.a. som følge af en lav fertilitetsrate (1,50) og på trods en stor indvandring. Den boligpolitiske dagsorden har i mange år omhandlet tomme boliger i de tidligere østtyske byer, som er imødegået med store byfornyelsesprogrammer siden 1900'erne. Herudover er der på føderalt niveau en række andre byfornyelsesprogrammer, som de 16 delstater kan gøre brug af, heraf ét specifikt rettet mod mindre byer. Der er omkring 12.000 "gemieden" og 2.000 "städt", som hver udgør kommuner, som således er relativt små (ca. 6.000 indbyggere i gennemsnit) sammenlignet med danske forhold. De demografiske forandringer har mange steder medført en manglende ef-

terspørgsel på enfamiliehuse i flere udkantskommuner, men der er ingen føderale programmer rettet specifikt mod dette. I flere delstater og kommuner er der imidlertid etableret lokale indsatser mod tomme enfamiliehuse.

I Holland er der ikke tendenser til befolkningstilbagegang nationalt set, og landet er tættere befolket end Danmark med kortere afstande mellem land og by, og kun 17% af befolkningen bor i enfamiliehuse. Alligevel betyder den stigende tilflytning til byerne, at der i flere kommuner og regioner rapporteres om udkantsproblemer og tomme enfamiliehuse. Samtidig fremstår enfamiliehuset blandt de yngre generationer, som noget mindre attraktivt end en lejlighed i byerne, hvilket forventes at betyde en mindre efterspørgsel på parcelhusene i fremtiden. Der er ikke etableret noget nationalt program for håndtering af tomme enfamiliehuse, selvom det har været diskuteret i en årække, og flere regioner oplever dette som et stort problem. Ud af de 12 regioner er der nationalt set udpeget tre med akutte problemer mht. tilbagegang og tomme boliger, og disse steder er der etableret lokale indsatser for at imødegå problemet. Ligeledes findes der i flere af de 355 kommuner i Holland lokale indsatser for at imødegå udfordringerne med tomme boliger.

I tabel 3 herunder er sammenfattet de forskellige indsatser, der er undersøgt i de tre lande, samt virkemidler og erfaringer med indsatserne.

Tabel 3. Sammenfatning af de studerede indsatser i de tre lande samt virkemidler og erfaringer.

	Tomme boliger	Virkemidler	Erfaringer	Landsbyer
Storbritannien -England -Wales -Nordirland -Skotland Indbyggere: 66 mio. Boliger: 28 mio. Andel enfamiliehuse: 25%	Programmer og politikker til at imødegå tomme boliger Indsatser har tidligere været del af byfornyelsesprogrammer Målsætning at få tomme boliger i brug igen og i nogle tilfælde omdanne dem til billige boliger. Varierende indsatser på tværs af lande, men med mange fælles træk	- GIS-kortlægning af tomme boliger -Information om muligheder for støtte -Udpegnig af empty homes officers -Finansiell støtte og skattefradrag når boliger bringes i brug igen -Støtte og hjælp til renovering -Tvangsopkøb	Generelt positive erfaringer. I England er ca. 100.000 boliger kommet i brug igen (programmet dog stoppet i 2015) I Skotland er 37.000 boliger kommet på markedet siden 2010. I Wales er 2.500 boliger på et par år kommet i brug. Herudover positive afledte effekter, bl.a. øget engagement fra aktører i lokalsamfund	Ikke undersøgt
Tyskland Indbyggere: 83 mio. Boliger: 41 mio. Andel enfamiliehuse: 26%	Intet føderalt program, da problemerne primært findes i alment etageboliger Lokale indsatser (statsligt, kommunalt, by-niveau)	<u>Delstater:</u> Enkelte delstater har eller har haft programmer <u>Kommunalt / by-niveau:</u> Spredte eksempler, bl.a. med at fremme anvendelse af tomme boliger frem for nybyggeri	<u>Statsligt og kommunalt:</u> Gode erfaringer med indsatser, men skrøbelige uden statslig eller føderal støtte	<u>Føderalt:</u> Program for mindre byer. Strategisk sigte for samarbejde på tværs af byer og kommuner Flere byfornyelsesprogrammer, der kan kombineres med indsatsen
Holland Indbyggere: 17 mio. Boliger: 7.3 mio. Andel enfamiliehuse: 17%	Ingen nationale indsatser eller byfornyelsesprogrammer Regionale, kommunale, og lokale indsatser	<u>Nationalt:</u> Handlingsplan med facilitering af regionale aktører <u>Regionalt:</u> Programmer for nedrivning af tomme boliger Eksempel, Zeeland, PIW: Støtte til nedrivning, sammenlægning eller renovering af boliger Konkurrence om tildeling <u>Lokalt:</u> Mange forskellige initiativer, bl.a. låneordninger, kortlægning, vidensopbygning, områdeudvikling m.m.	<u>Nationalt:</u> Diskussion af national fond for fjernelse af tomme boliger <u>Regionalt (Zeeland):</u> Stor opmærksomhed på indsatsen og stor privat medfinansiering (faktor 9 på offentlige tilskud). Få nedrivninger i indsatsen Puljen ikke benyttet fuldt ud <u>Lokalt:</u> Indsatser ikke nok til at ændre strukturelt på reduktion af de tomme boliger	<u>Nationalt:</u> Handlingsplan med facilitering til regionale aktører, men ingen subsidier eller indsatser for landsbyer <u>Regionalt:</u> Erkendelse af behov for øget samarbejde, eksempler på dette, men også på manglende samarbejde

Offentlige tilskud til indsatserne

En sammenligning af de hollandske, tyske og danske indsatser viser, at de offentlige tilskud på nationalt niveau til byfornyelse er større i Tyskland end i Danmark opgjort i årlig støtte pr. indbygger (71 kr. pr. indbygger årligt mod 29 kr. pr. indbygger årligt)¹. Hertil kommer, at de enkelte delstater kan have egne programmer, der finansierer yderligere byfornyelsesindsatser over for udsatte landsbyer og tomme boliger.

Til gengæld er de føderale tyske byfornyelsesmidler specifikt rettet mod mindre byer og landsbyer kun på 70 mio. € (for 2018) svarende til 6 kr. pr. indbygger (for alle indbyggere i Tyskland, idet stort set alle delstater bruger programmet). I Danmark har pulje for landsbyfornyelse de senere år udgjort ca. 100 mio. kr. årligt svarende til ca. 43 kr. pr. indbygger pr. år (for de 45 kommuner, der har adgang til programmet), hvilket således er væsentligt højere end den tyske støtte til programmet for mindre byer. Til gengæld kan de tyske kommuner medfinansiere indsatsen fra andre føderale byfornyelsesprogrammer, fra EU-programmer og fra delstaternes egne byfornyelsesprogrammer, samtidig med at kerneindsatserne finansieres med kommunernes og delstaternes egne midler. Det føderale tilskud fra byfornyelsesprogrammet til mindre byer i Tyskland er således meget småt og dækker stort set kun den strategiske planlægning af samarbejdet på tværs af kommuner og byer, mens midler til implementering findes andre steder fra. Dette er meget anderledes end i Danmark, hvor pulje til landsbyfornyelse primært dækker udgifterne til nedrivning, men ikke til strategisk planlægning, og hvor der sjældent indgår privat medfinansiering til indsatsen, ekstern finansiering eller kombination med andre byfornyelsesmidler (Jensen & Blach, 2016).

I Holland er der ingen direkte statslig finansiering, men derimod har regionerne deres egne programmer. I det beskrevne eksempel fra Zeeland-regionens PIW-program afsættes der 59 kr. pr. indbygger pr. år², altså lidt over danske niveau for en pulje til landsbyfornyelse på 43 kr. pr. indbygger pr. år. Udfordringerne ligner også de danske: Der er omkring 5.000 ubenyttede boliger i Zeeland-provinsen (men kun 382.000 indbyggere). Her er der på samme måde som med pulje til landsbyfornyelse tale om rene projektmidler. Med den hollandske ordning har man opnået en stor grad af privat medfinansiering til indsatsen (en faktor 9 på puljens midler), som formentlig afspejler dels puljens struktur og uddelingsprocedurer, og dels at de boliger, den retter sig mod, er boliger, det kan svare sig at investere i, og ikke kun er bunden af boligmarkedet – i modsætning til pulje til landsbyfornyelse, der primært retter sig mod overskydende boliger på markedet, hvor ejerne formentlig har få ressourcer og begrænset motivation til at geninvestere i ejendommen. Under PIW er det relativt få bygninger, der rives ned (121 bygninger i perioden 2012-2018), sammenlignet med pulje til landsbyfornyelse. Dette kan bl.a. hænge sammen med, at det ikke nødvendigvis er de dårligste dele af boligmassen, som får tilskud i PIW-programmet, og at mange boligejere i Zeeland-provinsen ikke ønsker deres tomme hus nedrevet, da de håber på bedre tider og mulighed for højere priser.

¹ De seks tyske byfornyelsesprogrammer udgjorde i 2018 790 mio. €, svarende til 71 kr. pr. indbygger. I Danmark har der i perioden 2018-2020 været samlede bevillinger til byfornyelse på 210 mio. kr. pr. år. Hertil kommer pulje til landsbyfornyelse, som i alt har udgjort 700 mio. kr. fra 2014-2020, dvs. omkring 100 mio. kr. pr. år. De i alt 170 mio. kr. pr. år svarer til 29 kr. pr. indbygger pr. år, altså omkring 40% af de tyske bevillinger.

² Der er bevilget 21 mio. € til programmet i perioden 2012-2018, svarende til 59 kr. pr. indbygger pr. år (382.000 indbyggere i Zeeland-provinsen).

Temaer og tendenser

Set på tværs af landene er der en række gennemgående temaer i indsatserne, som kort beskrives i det følgende

Tilpasning frem for vækst

Der er i flere sammenhæng en stigende erkendelse af, at de perifere regioners udfordringer med befolkningstilbagegang og demografiske forandringer ikke skal løses ved at skabe vækst i disse områder, men ved at tilpasse sig forandringerne. Det kommer til udtryk i både forskningslitteraturen og i flere af de programmer og politikker, der er etableret. I den nationale hollandske strategi "Skrumpning med kvalitet" er der således et udtalt fokus på, at indsatsen ikke har til hensigt at skabe vækst i udkantsområderne, men at der er behov for tilpasning til en forventet fremtidig tilbagegang. I det tyske byfornyelsesprogram for tilpasning af mindre byer er det ligeledes klart, at indsatsen har til hensigt at tilpasse landsbyerne til en fremtidig udvikling og ikke ved at skabe lokale vækst-initiativer. Selvom enkelte kommuner måtte have held til fx at tiltrække tilflyttere gennem forskellige initiativer, så viser undersøgelser, at man bare "stjæler" tilflytterne fra nabokommuner, der er i samme situation som en selv. Samme forhold gælder også for de danske yderkommuner (Skotte Bjerregaard, Hansen, Markeprand, & Krog, 2017). Det understreger samtidig behovet for et øget samarbejde på tværs af kommunerne.

Men samtidig viser erfaringerne også, at tilpasnings-dagsordenen har svært ved at fortrænge den hidtidige vækst-dagsorden. Flere studier viser, at kommunerne har svært ved at planlægge for tilpasning frem for vækst, og at man ofte reagerer med at ignorere tilbagegangen, forsøger at modvirke den, og først senere accepterer den, og i nogle tilfælde arbejder aktivt for at tilpasse sig nye forhold (Hospers, 2014; Pallagst et al., 2017). Eksempelvis viser studier fra både Tyskland og Holland, at der i visse udkantsregioner stadig bygges en del nyt, selvom der er ledig boligkapacitet. Det betyder at de nye boliger og de eksisterende boliger ligger i konkurrence, hvilket er uheldigt set fra udbyderes side, da det alt andet lige vil medføre et overudbud og faldende priser (Verwest & Van Dam, 2010). Begrænsning af nybyggeriet er derfor en mulighed for at håndtere et stagnerende boligmarked.

For at fremme en mere realistisk langsigtet planlægning ser man derfor også, at der i flere sammenhænge arbejdes med prognoser og forskningsbaseret viden, når der skal planlægges for områder i tilbagegang. I det tyske program for mindre byer lægges der således vægt på, at der i planlægningen af det fremtidige bymønster og placering af bl.a. offentlige servicefunktioner inddrages pålidelige prognoser for den fremtidige befolkningssammensætning og deres efterspørgsel på boliger, offentlige services m.m. Et andet eksempel er de hollandske tilbagegangsregioner, hvor der i flere er etableret forskningscentre, som fx forskningsinstituttet ZB bureau i Zeeland Provin-sen, der leverer forskningsbaserede analyser til provinsens langsigtede planlægning. Erfaringerne viser dog også, at de forskningsbaserede analyser og anbefalinger ikke altid er politisk populære, og at det kan medføre spændinger mellem den politiske og forskningsmæssige opfattelser af de fremadrettede strategier.

Tilbagegang skaber behov for samarbejde

En generel erfaring fra områder i tilbagegang er, at for at skabe en fornuftig planlægning af tilpasningen er samarbejde nødvendigt; det gælder samarbejde med nabokommuner, nabolandsbyer, andre boligselskaber, andre regioner m.m. Når services forsvinder som følge af befolkningstilbagegangen og de demografiske forandringer, og når der er et overskud af boliger, så skal der træffes beslutninger om lokalisering af funktioner og services, og hvordan man deler disse på tværs af landsbyer, kommuner m.m., hvordan man kan udvikle nye services, planlægge fælles infrastruktur, og have en

diskussion af, hvor meget man udbygger i forhold til at benytte de bygningsmæssige ressourcer, der er til rådighed, bedst muligt. Fra de respektive lande understreges behovet for samarbejde bl.a. med det tyske byfornyelsesprogram for mindre byer og kommuner og med de samarbejdsaftaler, der forsøges etableret i flere hollandske byer, på tværs af boligselskaber m.m. (som nævnt af Verwest & Van Dam, 2010). Mange af disse samarbejder kræver samtidig tillidsskabende processer mellem nabobyer, nabokommuner, boligselskaber m.m., hvor man fokuserer på den langsigtede udvikling af bymønstre og service på tværs af flere byer. Et godt eksempel på støtte til en sådan proces er det tyske byfornyelsesprogram for mindre byer, hvor der gives støtte til en proces, der kan skabe grundlag for et langsigtet samarbejde og udarbejdelse af en fælles strategi på tværs af byer, landsbyer og kommuner.

Stigende fokus på tomme enfamiliehuse

Mens en stor del af den hidtidige boligtilpasning har handlet om tomme almene boliger, så er der i alle lande tegn på, at det fremover bliver tomme enfamiliehuse, der kommer til at udgøre den største udfordring for udkantsområderne. Tidligere har indsatserne (i Holland og Tyskland) primært været rettet mod tomme boliger i den almene sektor ("social housing"), som typisk har været beliggende i de større byer, hvor der har været forskellige offentlige støtteprogrammer til at gennemføre nedrivninger, ombygninger m.m. Derfor er det for mange kommuner nyt at skulle forholde sig til privatejede enfamiliehuse i tyndt befolkede områder, da problemerne er af en anden karakter: ejerne er spredt, der er ikke nødvendigvis støtteprogrammer for at håndtere udfordringerne, og der kan mangle politisk legitimitet til at sætte indsatser i værk. Erfaringerne fra Tyskland og Holland viser dog, at de initiativer der igangsættes lokalt generelt har svært ved at overleve på længere sigt, hvis ikke de bakkes op af nationale indsatser.

De tre landes indsatser har imidlertid også været relativt forskelligartede. I Tyskland er man endnu ikke begyndt at se alvorlige problemer på føderalt niveau med efterspørgslen på disse boliger, og man er derfor ikke begyndt at formulere offentlige programmer for dette. I Holland har man længe diskuteret at oprette en national pulje til nedrivning af tomme enfamiliehuse, som ikke er blevet til noget. I stedet er det regionerne, der står for indsatser, der både dækker opgradering, tilpasning og nedrivning af boligerne. I Storbritannien har man i mange år haft et stort antal tomme, privatejede boliger, men her har den offentlige indsats været rettet mod at få boligerne tilbage på markedet igen fremfor at rive boligerne ned.

Alternative anvendelser af tomme boliger

Mens den danske indsats mod tomme boliger alt overvejende har bestået i nedrivninger, så viser erfaringerne fra de tre lande at håndtering af overskydende boliger også kan håndteres på anden vis. Som det fx ses i Storbritannien, har dagsordenen været at få de tomme boliger på markedet igen gennem støtte og incitamenter for ejerne - og med en vis succes. I flere programmer i Holland og Tyskland har nye anvendelser eller alternativer til nybyggeri været måder at håndtere tomme boliger og bygninger på; det kan være gennem sammenlægning, opgradering gennem renovering, klimatilpasning, nye anvendelser m.m. Sammenlignet med Danmark har nedrivning af tomme boliger fyldt relativt lidt i indsatserne i de tre lande.

Politisk opmærksomhed på problemer i yderområderne

Det kan være et problem at fastholde det nationale politiske fokus på udfordringerne med tomme boliger og befolkningstilbagegang i landsbyer. I Tyskland og Holland giver flere eksperter udtryk for, at der de senere år har været en stigende opmærksomhed på, hvordan man skaffer plads til de mange

tilflyttere til byerne. Samtidig kan problemer med tomme boliger og landsbyer i tilbagegang, som opleves på lokalt niveau, være svære at se i statistikkerne på det nationale niveau. Desuden kan etablering af indsatser hænge sammen med de respektive regeringers lyst til at bruge offentlige midler på at støtte by- og boligpolitiske programmer i det hele taget. Eksempelvis har man i Holland siden 2015 nedlagt al offentlig støtte til byfornyelse og etableret en national strategi for skrumpende regioner uden subsidier til regionerne, ligesom man i England har aflyst programmet til, at få tomme boliger tilbage på markedet igen, på trods af programmet kan betegnes som relativt succesfuldt.

Inspiration for danske indsatser

I forhold til de danske indsatser over for tomme boliger og skrumpende landsbyer er der i de britiske, hollandske og tyske indsatser en række tilgange, man kan lade sig inspirere af. Med udgangspunkt i de generelle tendenser i programmerne er der forskellige elementer, man kan lade sig inspirere af i de danske støtteprogrammer og planlægning:

Fokus på tilpasning frem for vækst

Man kan med udgangspunkt i diskussionen om bekæmpelse eller tilpasning til de demografiske forandringer se på, om ikke de danske indsatser kan have et større fremtidsfokus, hvor man så på, hvordan man tilpasser boligmasse og bymønstre til den fremtidige befolkningssammensætning. Man kan fokusere på samarbejde på tværs af byer og kommuner med henblik på at formulere en tilpasningsdagsorden, fremfor at tro at man kan vende udviklingen gennem fornyet vækst. I flere af de udenlandske eksempler baseres indsatserne på dataindsamling og prognoser om de kommende års udvikling, hvilket man også kan overveje at gøre mere brug af i den danske indsats for derigennem at skabe større realisme omkring, hvad der skal sættes på i fremtiden.

Behov for øget samarbejde på tværs af administrative og geografiske grænser

I det tyske byfornyelsesprogram for mindre byer og kommuner ser man en tæt kobling mellem byfornyelse og generel omstilling af landsbyer; en øget sammenhæng mellem områdefornyelse og sektorpolitikker, fx skolelukninger, samling af funktioner, strategisk udvikling af fremtidigt bymønstre, hvor implementeringen finansieres gennem kommunale budgetter og eksterne midler. Der stilles samtidig krav om samarbejde på tværs af mindre byer og kommuner med henblik på bl.a. en afklaring af den fremtidige serviceforsyning. Man kan overveje, om den danske områdefornyelse kan have samme karakter og stille flere krav om samarbejde og om en større kobling til serviceforsyningen i kommunen, herunder skoler, ældreboliger, sundhed, mødesteder m.m. Områdefornyelsen gives oftest til enkelte byer, men det kan overvejes, om der skal lægges mere vægt på at støtte tværgående samarbejde mellem mindre byer. Denne type samarbejder sker flere steder gennem "landsbyklynger", som i nogle tilfælde støttes med områdefornyelse. Det kan overvejes, om områdefornyelsen i højere grad skal rettes mod denne type for samarbejder. Rammerne for, hvor meget landsbyklyngerne kan beslutte, vil dog være noget mere begrænset end i det tyske program. Med i dette hører også, at de danske kommuner er væsentligt større end de tyske byer, hvilket giver de danske kommuner muligheder for at planlægge den offentlige serviceforsyning centralt og strategisk. Med revisionen af planloven stilles der krav om en strategisk planlægning for de mindre byer, hvilket også kan medvirke til et øget fokus på samarbejde og tilpasning.

Innovative støttemuligheder, der fremmer ekstern finansiering og privat medfinansiering

Der er flere eksempler på, at der i de udenlandske indsatser indgår stor grad af ekstern finansiering (eksempelvis det tyske program for mindre byer) eller privat medfinansiering (eksempelvis det Zeelandske program for boligtilpasning), som man kan lade sig inspirere af. Ved indsatsen for tomme boliger og mulig nedrivning, viser eksempler fra PIW-puljen i Zeeland-provinsen, at der gøres meget for at gennemgå ansøgninger, give en kritisk faglig vurdering af projekterne, at skabe incitamenter til at begrænse tilskud og øge den private medfinansiering samt skabe synlighed om resultaterne. Selvom dette formentligt koster mange ressourcer, så skaber det givetvis også en opmærksomhed omkring tildelingen af midlerne og de enkelte projekter.

Alternative udnyttelse af tomme boliger

Med inspiration fra de tre lande kan det overvejes, om man bør fremme alternativer til nedrivning af tomme og ubenyttede boliger. I de danske støtteordninger (bygningsfornyelse og pulje til landsbyfornyelse) er der mulighed for støtte til renovering af bl.a. tomme boliger, men denne mulighed benyttes kun i begrænset omfang sammenlignet med nedrivning. Flere danske kommuner benytter nedrivning som en måde at undgå, at de tomme boliger tiltrækker udsatte familier, der bl.a. ikke har råd til at blive boende i storbyerne (Jensen & Staunstrup, 2019) – dvs. et ønske om at undgå, at boligerne kommer på markedet igen. Det indikerer også, at problemerne med de tomme boliger grundlæggende er forskellige i de respektive lande, og at løsninger derfor ikke altid kan overføres mellem landene. Nogle elementer som fx facilitering af kommuner, ejere, kortlægning af de tomme boliger m.m. kan imidlertid være relevante at overveje i en dansk sammenhæng.

Sammenfatning af landestudier

Storbritannien

I Storbritannien har de politikker, der er formuleret i de enkelte lande, haft fokus på at facilitere og motivere lokale myndigheder til at etablere handlingsplaner rettet mod tomme boliger. Indsatserne i de enkelte lande (England, Nordirland, Wales og Skotland) har primært haft til formål at få de tomme boliger på markedet igen gennem bl.a. favorable lån, partnerskaber, udpegning af ressourcepersoner (bl.a. "Empty Home Advisors"), facilitering af lokale indsatser (fx "Empty Homes Toolkit") m.m.

Programmerne har generelt vist gode resultater: eksempelvis har man i England fået mere end 100.000 boliger tilbage på markedet ud af de mere end 300.000 tomme boliger, der var for 10 år siden. Lignede resultater ses i de andre lande. Herudover ses der en række andre positive effekter af indsatserne, herunder et øget engagement fra virksomheder i forhold til at tackle problemer med tomme boliger, øget effektivitet blandt de lokale myndigheder, forbedring af samarbejder mellem lokale myndigheder og andre parter, og flere af tomme boliger omdannet til billige boliger.

Holland

I Holland har man i de senere år været meget opmærksomme på fremtidige demografiske ændringer, som allerede har været på dagsordenen i flere regioner. I 2013 vedtog man en national handlingsplan for skrumpende regioner, hvor der er udpeget tre regioner, som er særligt ramt af tilbagegang, og en række andre, som er på vej. Der er imidlertid ingen national byfornyelsesindsats, støtteordning eller lignende, på trods af at national støtte til nedrivning af enfamiliehuse har været diskuteret længe. Det er i stedet regionerne selv, som er den drivende kraft i håndteringen af tomme boliger. Brugen af

en boligforbedringspulje i Zeeland viser, hvordan man kan arbejde med facilitering af puljen i forhold til den enkelte boligejer og opnå en stor grad af privat medfinansiering i indsatserne, der både omfatter nedrivninger og ombygninger. Der gennemgås desuden en række andre lokale initiativer, der har været gennemført i skrumpe-provinserne med henblik på at tilpasse boligbestanden til fremtidige forhold. En central diskussion omkring udkantsudviklingen i Holland er spørgsmålet, om man skal forsøge at bekæmpe tilbagegangen, fx ved at øge boligudbuddet og tiltrække tilflyttere, eller om man i stedet skal tilpasse sig udviklingen, herunder at forberede sig på en befolkningstilbagegang, tilpasse boligmassen til flere ældre, afsøge nye muligheder for serviceydelser m.m.? Der er mange eksempler på, at man i kommuner og regioner forsøger at bekæmpe tilbagegangen, men erfaringerne viser dels, at de sjældent bærer frugt, og dels at de virksomheder eller beboere, man formår at tiltrække, kommer fra nabokommunerne. Spørgsmålet om den strategiske tilgang rejses bl.a. fra de forskningscentre omkring demografiske ændringer, der er etableret i nogle af regionerne, men også fra flere førende forskere i Holland. I forhold til en tilpasningsstrategi bliver samarbejdet med nabobyer, nabokommuner og naboregioner meget centralt, og det kan være en stor udfordring at etablere dette samarbejde. Der er dog ingen national byfornyelsespulje som i Tyskland, der kan være med til at medfinansiere og motivere samarbejdet.

Tyskland

Tyskland er demografisk set præget af faldende fødselstal, flytninger til byerne og fraflytning fra tidligere industriområder. Særligt i det tidligere Østtyskland er forandringerne store, men også flere områder i det vestlige Tyskland er ramt af fraflytning. For at imødegå disse forandringer blev der i 2010 på føderalt niveau etableret et særligt byfornyelsesprogram, "Mindre byer og kommuner", der har til formål at støtte omstillingen af mindre byer. Som følge af den tyske bystruktur med mange mindre byer lægges der i programmet særlig vægt på at skabe samarbejde lokalt mellem byer og kommuner omkring tilpasning og centralisering af infrastruktur og services, samling af funktioner, revitalisering af bycentre, omdannelse af tomme bygninger til anden brug m.m. Det er en stor udfordring for byer og kommuner at arbejde sammen om en sådan tilpasning, men det har hidtil skabt gode erfaringer og resultater, hvilket også afspejles i, at de føderale bevillinger til programmet er vokset fra 18 mio. € i 2010 til 70 mio. i € 2017. Programmet finansierer en tredjedel af omkostningerne, mens delstaterne og deltagende kommuner finansierer den resterende del. Herudover benyttes der i stor udstrækning medfinansiering fra privat side, fra andre tyske byfornyelsesprogrammer og fra EU-programmer m.m. Byfornyelsens rolle er således ikke at finansiere omstillingen, men at give støtte til det strategiske samarbejde omkring udarbejdelse af strategiske planer, herunder lokalisering af offentlig service, sikring af bykernernes attraktivitet, af historiske bygninger. m.m. Fra programmet beskrives to eksempler på indsatser:

- Sängerstadt Region i Brandenburg: et samarbejde mellem tre mindre byer med målsætning om at styrke byen Finsterwalde som center for services.
- Bayern-Böhmen: "Tomgangsoffensiven", et samarbejdsprojekt mellem tolv kommuner i LEADER-regionen "Brückenland Bayern-Böhmen" (ca. 15.000 indbyggere) nær den tjekkiske grænse.

Typisk for indsatserne er, at den strategiske planlægning på tværs af kommunerne dækkes af byfornyelsesprogrammet, mens udgifter til implementering foretages af kommunerne selv og gennem ekstern finansiering, bl.a. andre føderale byfornyelsesprogrammer, EU-programmer m.m.

Enfamiliehuse i Tyskland er endnu ikke ramt af problemer i stort omfang, men der er forventninger om, at det vil ske inden for en overskuelig årrække,

bl.a. fordi de nye generationer af huskøbere er færre, har andre boligpræferencer og bl.a. ikke ønsker at bo i ældre enfamiliehuse. Studier af det tyske marked for enfamiliehuse viser, at flere kommuner forbereder sig på et stigende overskud af enfamiliehuse, og at man i flere delstater og kommuner har etableret programmer for at imødegå udfordringer med tomme enfamiliehuse og er i gang med at tage forholdsregler for, hvordan man kan agere fremadrettet. I modsætning til det danske marked er andelen af enfamiliehuse relativt lille, og der er derfor endnu ikke set større andele af tomme enfamiliehuse på føderalt niveau, ligesom der ikke er etableret ordninger rettet specifikt mod enfamiliehusene.

Formål og metode

Undersøgelsen har haft til formål at frembringe en erfaringsopsamling fra udvalgte europæiske lande for så vidt angår omfanget og håndteringen af ubenyttede boliger og støtte til tilpasning af mindre byer. Det gælder omfanget og arten af ubenyttede enfamiliehuse, hvorvidt de opfattes som et problem, der fordrer offentlig indgriben samt hvilke tiltag, der statsligt, regionalt og kommunalt er taget for at håndtere de tomme boliger, herunder eventuelle byfornyelsesprogrammer. Det er ambitionen, at vidensopsamlingen kan bidrage med inspiration til danske forhold.

Undersøgelsen er gennemført i forskellige faser: Der er først gennemført en litteratursøgning omkring indsatser for tomme enfamiliehuse og landsbyer i tilbagegang i forskellige europæiske lande. Litteraturstudierne omfatter både forskningspublikationer (søgt gennem Scopus og andre databaser), policy-dokumenter, hjemmesider fra ministerier, regioner, kommuner, interesseorganisationer m.m. På baggrund af denne søgning er der udvalgt tre lande (Storbritannien, Holland og Tyskland), som både har udfordringer med mindsket efterspørgsel på enfamiliehuse og fraflytning fra landsbyer og indsatser for at imødegå eller tilpasse sig denne udvikling. Der er derefter taget kontakt til myndigheder, planlæggere, forskere og andre ressourcepersoner i udvalgte lande, og der er gennemført møder og besøgsrunde til landene og interviews med nøgleaktører. Undersøgelserne af de enkelte landes indsatser er struktureret efter følgende overordnede spørgsmål:

- I hvilke typer af by- og landområder oplever man problemerne, og hvad består de konkret i?
- Hvilke indsatser er der på nationalt niveau og på lokalt niveau? Hvad består indsatserne i (vækst-orienterede tiltag, lokale forbedringer af byerne, nedrivning, støtte til lokale initiativer m.m.)? Er der formuleret byfornyelsesprogrammer, og hvilken rolle har de spillet? Hvad siger erfaringerne med de hidtidige indsatser, og hvilke tendenser kan man se?
- Er der eksempler på konkrete resultater af de statslige initiativer, eller lokale initiativer, der ikke nødvendigvis har krævet statslig støtte, men er skabt på anden vis, fx med og af lokale aktører?

Metodisk er der benyttet forskellige tilgange: I Storbritannien er beskrivelsen baseret på skriftligt materiale og sammenfatning af indsatser på nationalt og lokalt niveau. Dette er bl.a. baseret på en gennemgang som det irske Housing Agency har gennemført som forberedelse til formulering af en national irsk strategi for tomme boliger, hvilket de har stillet til rådighed for SBI.

I Tyskland har der generelt været meget skriftligt materiale tilgængeligt, herunder en beskrevet national byfornyelsesstrategi og en relativt omfattende erfaringsopsamling fra denne samt forskningsartikler omkring udfordringer med enfamiliehuse. Derfor er beskrivelsen af den tyske indsats primært baseret på oversættelse og sammenfatning af disse dokumenter, suppleret med enkelte interviews og møder med udvalgte aktører.

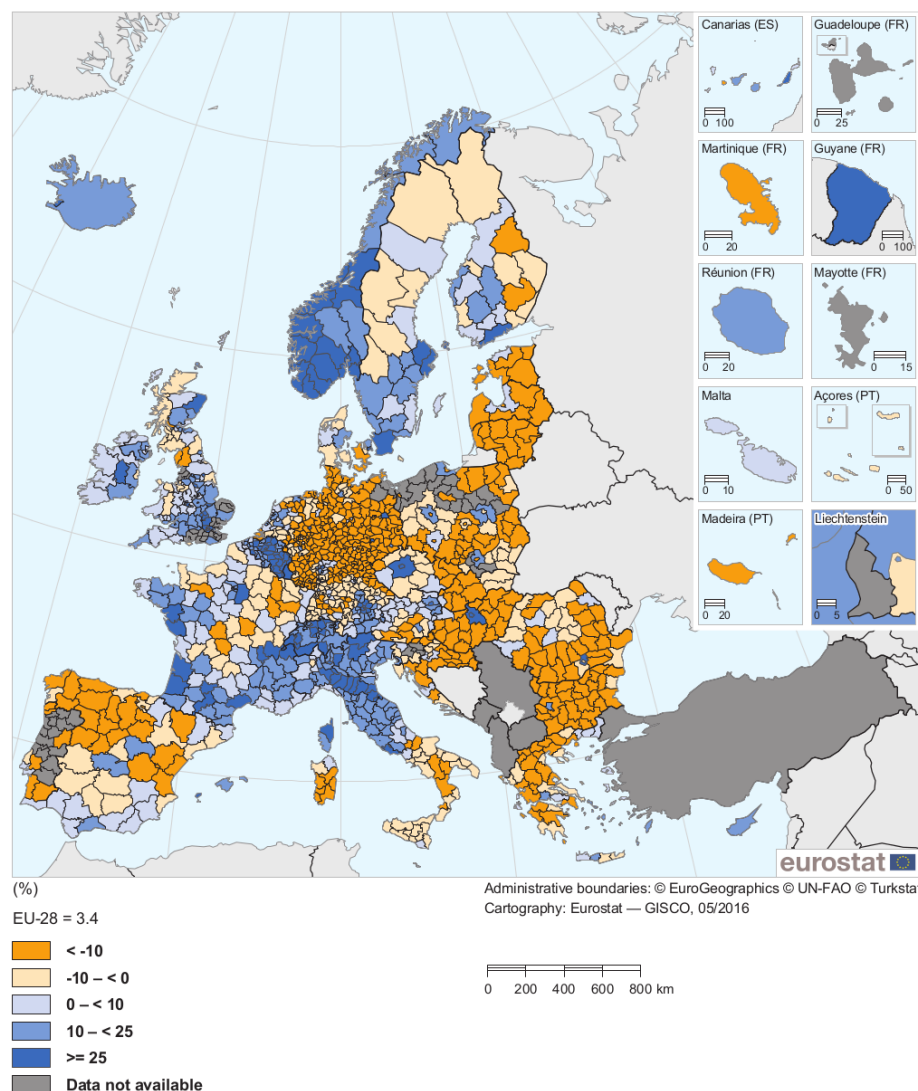
I Holland er den nationale indsats mere begrænset, hvor det i stedet er regionerne, der lokalt formulerer programmer og politikker overfor bl.a. tomme enfamiliehuse. Da tilgængeligheden af viden omkring disse indsatser har været mere spredt, er beskrivelsen af den hollandske indsats i højere grad baseret på interviews og besøg, hvorigennem der er fundet frem til relevante eksempler.

Introduktion

Baggrund

Urbaniseringen og de demografiske forandringer, der foregår på tværs af Europa i disse år, medfører et stort behov for tilpasning af boligmasse og bymønstre. "Skrumpende byer" eller "shrinking cities" er blevet et centralt politikområde i mange europæiske lande og regioner. På trods af, at der i mange EU-lande har været et stigende befolkningstal de senere år, har der samtidig i mange regioner og byer været en befolkningsmæssig tilbagegang, tab af arbejdspladser, en aldrende befolkning m.m. Denne udvikling forventes at fortsætte på tværs af områder og regioner i EU, som det fremgår af figur 1 herunder. Det betyder, at de udfordringer man har oplevet de senere år med en stigende urbanisering og demografiske ændringer formentlig vil fortsætte og formentlig være udtryk for permanente forandringer. Det vil samtidig stille krav om en fortsat tilpasning af byer og landområder.

Projected percentage change of the population, by NUTS 3 regions, 2015–50 (*)
(%)



(*) EU-28, Ireland and France: provisional. Portugal, Romania and the United Kingdom: estimates. Attiki (Greece), Opolskie (Poland), London and Greater Manchester (the United Kingdom): NUTS level 2.

Source: Eurostat (online data codes: [demo_r_pjangrp3](#) and [proj_13rpsms3](#))

Figur 1: Forventet befolkningsudvikling i Europa 2015-2050 på NUTS 3 niveau. Kilde: Eurostat.

Befolkningsfremskrivninger baseret på Eurostat (2014) forudser en stagnation i flere lande – i Tyskland indtil 2040, derefter en yderligere nedgang, i Holland en befolkningsvækst indtil 2040 og derefter også en langsom nedgang og i Belgien, Frankrig og Storbritannien en befolkningsfremgang indtil 2060.

”Skrumpling” handler ikke kun om antallet af indbyggere i en bestemt by eller region, men også om befolkningssammensætningen og antallet af husholdninger, som igen hænger sammen med økonomiske forandringer, begrænsede jobmuligheder m.m. (Bontje & Musterd, 2012). Man kan tale om forskellige typer skrumpende byområder i Europa (Pallagst et al, 2014), herunder områder med generel økonomisk tilbagegang, områder præget af gamle industrier og af-industrialisering, bycentre med fraflytning pga. suburbanisering, udkantsområder og landområder med stor fraflytning, områder præget af politisk, økonomisk og miljømæssig ustabilitet m.m. Konsekvenserne er ikke kun affolkning, men også typisk en aldrende befolkning, tab af arbejdspladser, mangel på offentlige og private services, tomme bygninger, social opdeling, tab af social sammenhængskraft og generelt forfald (Cortese et al, 2014). I hver type af område kan der ligge forskellige dynamikker bag udviklingen og derfor også forskellige tilgange til at håndtere de negative konsekvenser af forandringerne.

Tomme boliger

De demografiske og geografiske forandringer medfører forskydninger i efterspørgslen på boliger, herunder mange steder en manglende efterspørgsel, med tomme boliger til følge. De tomme boliger udgør ofte et problem for det omkringliggende samfund, i det de kan have negative konsekvenser for boligpriserne i området (Han, 2014; Huuhka, 2016), i forhold til yderligere forfald i området, hærverk, kriminalitet, samt andre sociale og miljømæssige problemer (Huuhka, 2016). Det vurderes, at der er omkring 11 millioner tomme huse i Europa (Bogataj et al., 2016), men med store nationale, regionale og lokale variationer i forhold til geografi, bygningstyper og ejerforhold. I det østlige Tyskland koncentrerer de tomme boliger sig typisk i ældre etagebyggeri i forstæderne, mens det i andre lande, fx Slovakiet primært er blandt enfamiliehuse, man finder tomme boliger. I Belgien findes de tomme boliger primært i bycentrene, mens det i Finland primært er i udkantsområderne. På tværs af landene i Europa findes de højeste andele af tomme boliger dog i de sydlige og østlige lande. I Italien findes den højeste andel af tomme boliger i den sydlige del af landet og i mere landlige regioner, ligesom det fx i Norge primært er i udkantsområder, hvor årsagen er en by- og funktionsmæssig centralisering. Med hensyn til tomgang i forskellige ejerformer så er disse delmarkeder meget forskellige også på tværs af landene. I Finland ses tomgang primært i almene boliger, mens der i Storbritannien er en lavere tomgang i almene boliger sammenlignet med privatejede boliger. Samtidig viser studier fra bl.a. Sverige, at mobiliteten på tværs af ejerform kan være begrænset, hvilket kan forklare, at der kan optræde boligmangel og tomgang parallelt under forskellige ejerformer (Martinez-Fernandez et al., 2016).

Samtidig står mange mindre byer og udkantsområder med en befolkningsmæssig tilbagegang og med en aldrende befolkning over for alvorlige udfordringer med bl.a. tilpasning af offentlig og privat service, håndtering af tomme boliger og bygninger og et behov for at revidere det hidtidige bymønster.

Planlægning for byer i tilbagegang

Det er imidlertid en udfordring, at planlægning for byer i tilbagegang (”shrinking cities”) ikke er en egentlig fagdisciplin (Easterling, 2014) indenfor uddannelse af byplanlæggere, og at store dele af plansystemet er baseret på at håndtere vækst og ikke tilbagegang. Hollander et al (2009) slog allerede fast for nogle år siden, at by-skrumpning er et globalt fænomen, men at planlæggere ”...har begrænset baggrund, erfaringer og ressourcer. De er først

ved at forstå begrebet, og finde måder at håndtere det på". Det samme gælder i øvrigt det akademiske miljø, der har behov for at styrke forskningen på området (Hollander et al., 2009). Pallagst (2010) ser på baggrund af de amerikanske erfaringer behov for et paradigmeskift og mener, at skrumpende byer har været stærkt underrepræsenteret i by- og regionalforskningen, hvor både forskning og praktisk planlægning har været baseret på en vækst-agenda. Det betyder bl.a., at man i stedet for at se by-skrumpning som et spor, der leder "fra noget til ingenting", skal tænke på skrumpning fra en type by- og landmønster til et andet (Hollander et al., 2009). Det kan imidlertid være meget svært at få en skrumpnings-agenda på dagsordenen, og der kan derfor være forskellige tilgange til håndteringen af den, både at trivialisere eller ignorere den, at modarbejde den, at acceptere den eller at udnytte skrumpningen (Hospers, 2014). Det indebærer bl.a. et skift fra en vækst-tankegang til en tilpasningstankegang, fra lokale tilgange til håndtering af problemet til regionale samarbejder, eftersom mindre byer ofte er i konkurrence med andre mindre byer (Hospers, 2015). Endelig peger flere på behov for et øget samarbejde med lokale aktører og bottom-up planlægning (Hospers, 2015; Schlappa, 2017; Meijer & Syssner, 2017).

I flere lande har man arbejdet med lokale og nationale indsatser, der på forskellig vis forsøger at tackle udfordringerne; fra pragmatiske tilpasnings-strategier til indsatser, der forsøger at styrke boligmarkedet, de socio-økonomiske strukturer og lokale governance-arrangementer (Martinez-Fernandez et al., 2012). Der kan i mange sammenhænge ses forskellige fantasifulde måder at forsøge at løse problemet; eksempelvis er der i Spanien hundredvis af landsbyer til salg med håb om, at nogen vil købe dem. Der er også flere byer, som har forsøgt sig med at tilbyde tilflyttere gratis byggegrunde; fx lancerede den svenske by Lekeberg i 2009 en målrettet strategi om at tilbyde byggegrunde blandt Hollandske immigranter, hvis de ville flytte til byen indenfor 2 år. I den østrigske landsby Rappottenstein gav man gratis grunde til tilflyttere, som ville slå sig ned med deres familie her. Kommunen hilste også singler velkomne - dog med den betingelse af de indvilgede i at finde en partner med ønsket om at få børn. På samme måde er der eksempler på øer ved den Kroatiske kyst, der prøver at øge deres befolkning ved at give tilskud på 10.000 € til forældrene, der får et barn, på betingelse af, at de bliver på øen de kommende fem år. Andre steder er det mere traditionelle midler der tages i brug, fx ved at lokke tilflyttere til med kampagner m.m. (Haase et al., 2012).

På et overordnet nationalt og regionalt niveau er der imidlertid behov for en mere sammenhængende indsats for at håndtere udfordringerne med de demografiske og økonomiske forandringer. I det følgende gennemgås situationen i tre lande – Storbritannien, Holland og Tyskland – som alle har oplevet udfordringer med tomme boliger og affolkede landsbyer som følge af demografiske forandringer, urbanisering og af-industrialisering. Her har man på forskellig vis forsøgt at løse udfordringerne med programmer og indsatser på nationalt, regionalt og lokalt niveau.

Storbritannien

Udfordringer og indsatser

I Storbritannien er befolkningstallet stigende, men befolkningstætheden varierer regionalt og er ulige fordelt, særligt mellem den nordlige og den sydlige del: Der er voksende befolkningstal i det centrale og sydlige England, blandt andet i metropolregionen omkring London, men kun langsomt stigende eller faldende befolkningstal i den nordlige del (Midlands, Northern England) samt Skotland. Derfor er de fleste skrumpende byer og tomme boliger beliggende i den nordlige del af Storbritannien. Det er primært større byer og metropolområder i det nordlige England og Skotland, som er ramt af tilbagegang, mens mindre og middelstore byer vokser. Der er færrest tomme boliger i det sydlige England, inklusive London. Størstedelen af befolkningen bor i enfamiliehuse og rækkehuse, som er ejerboliger.

De tomme boliger ligger både i byerne og i udkantsområderne. Nogle ligger i "klynger" (områder med lave lønninger, lave ejendomspriser, høj arbejdsløshed m.m.), andre i "lommer" (udsatte områder i ellers velfungerende byer, og ofte boliger med udenlandske ejere) og andre kategoriseres som "dårlige tænder" (dvs. enkelte boliger i velfungerende byområder, hvor boligerne står tomme, fordi ejerne ikke kan håndtere dem på grund af arvesager eller mulig hvidvask af penge m.m.). Samlet set tilhører 42% af de boliger, som har stået tomme i mere end 6 måneder den laveste skatte-kategori, dvs. boliger med laveste offentlig vurderingspris (McMahon, 2018).

Byfornyelsesindsatser ("neighbourhood renewal") har derfor fokuseret på boligområder med ældre enfamiliehuse og rækkehuse, også i centrale byområder, som primært også er ejerboliger. Her har boligmassen mange steder været præget af lav efterspørgsel og forfaldne eller forladte boliger. Det er estimeret, at der er ca. 635.000 tomme boliger i England i 2013 og 600.179 i 2015, hvoraf størstedelen (91%) er privatejede (Wilson, Cromarty, & Barton, 2018). Omkring en tredjedel af de tomme boliger har været tomme mere end seks måneder (long-term vacant).

Politikker og indsatser med relation til tomme boliger

Politikker og dermed også byfornyelsesprogrammer har i høj grad været centralt styret i Storbritannien. Forskellige politikker og nationale programmer har adresseret problemet med skrumpende byer og udsatte byområder, særligt i de tidligere industribyer i det nordlige England. Det primære fokus i nationale byfornyelsesprogrammer har været på renovering og nedrivning af bygninger, fx The Housing Market Renewal Pathfinder fra 2002-2011. Regionale udviklingsråd er herefter blevet afviklet og erstattet med lokale virksomhedspartnerskaber, Local Enterprise Partnerships (LEPs), som er lokale partnerskaber mellem myndigheder og virksomheder (og andre lokale/civile grupper) bragt frem af lokale myndigheder for at øge økonomisk udvikling.

England

I England lancerede man i 2011 initiativet "Laying the Foundations, a Housing Strategy for England" (Department for Communities and Local Government. (2011), som var en boligpolitik, der inkluderede et fokus på at bringe tomme boliger i brug igen; nogle af værktøjerne er her at ændre på den pri-

vate ejendomsskat (Council Tax) samt 'New Homes Bonus', som er en bonus for nye boliger, inklusiv renoverede ejendomme, hvor lokale myndigheder og aktører kan få midler til at bringe boliger tilbage i brug. Endvidere har man udpeget en offentlig person som 'Empty Homes Advisor'; (George Clark, arkitekt), som skal være med til at promovere emnet og problematikken. To programmer er blevet afsluttet i 2015: 1) Empty Homes Programme, som var en del af program for boliger til en rimelig pris (Affordable Homes Programme) og indeholdt målrettede fondsmidler til aktører (lokale myndigheder, developere, husbyggere, boligorganisationer og frivillige organisationer), som bragte tomme boliger tilbage i brug, 2) Clusters of Empty Homes Programme, som var målrettet områder med koncentrationer af tomme boliger i dårlig kvalitet, hvor der samtidig var lav efterspørgsel. På nationalt plan er det styrelsen for boliger og lokalsamfund (Housing and Communities Agency), der som den offentlige instans står for boliger, landområder og fornyelsesprocesser, ligesom de regulerer den sociale boligsektor. Styrelsen står for et initiativ, der samlet kaldes 'Empty Homes Toolkit'. Herigennem tilbydes to online værktøjer til at tilgå tomme boliger lokalt: 1) 'Empty Home Mapping Toolkit' er et værktøj, der bruger GIS (Geographical Information System) til at lokalisere og indtegne langvarigt tomme privatejede boliger, dvs. boliger, som står tomme og ubrugt i mindst 6 måneder. På denne måde kan der også lokaliseres eventuelle 'hotspot'-områder for tomme boliger. Formålet er derefter at samarbejde med boligejere og lokalsamfund om at få de tomme boliger i brug igen. 2) 'Empty Homes Knowledge Toolkit' samler viden og information om tomme boliger, fx angående lovgivning, partnerskaber og investering. Værktøjet fungerer som et 'one-stop-shop' for aktører, så som myndigheder, boligejere, udlejere samt andre lokale aktører (fx lokale organisationer). Der er desuden hjælp til, hvordan lokale myndigheder finder ejere af tomme ejendomme og information om, hvor der kan søges hjælp, når en tom bolig er lokaliseret (lokalråd, organisationer, boligforeninger, developere). De lokale myndigheder (councils) har en række af muligheder og beføjelser inden for arbejdet med tomme boliger, herunder at udpege en "empty homes officer", at arbejde med skattemæssige incitamenter for at undgå tomme boliger, foretage tvangsopkøb m.m.

Programmet har medvirket til at nedbringe antallet af tomme boliger; mens man i 2005 var oppe på 723.000 tomme boliger, heraf 319.000 langtids-tomme, var man i slutningen af programperioden nede på under 600.000 boliger, dvs. man har været i stand til at få over 100.000 langtids-tomme boliger på markedet igen med tiltag, der bl.a. omfatter (Housing Agency, 2016):

- Councils, der rådgiver med information, støtte m.m. til lokalområder om, hvordan man bedst tackler tomme boliger
- Housing and Community Agency, der finansierer social housing i Storbritannien, stiller værktøjer til rådighed, herunder et GIS-kort, der viser de tomme boliger (og lokalt hot-spots), og et "empty homes knowledge toolkit", en one-stop-shop for alle aktører (ejere, udlejere, kommuner m.m.) med information om de juridiske rammer, finansieringsmuligheder m.m.
- "Empty homes"-funktionærer, der identificerer de tomme boliger.

Effekten af programmet har vist sig ved, at siden det stoppede i 2015, er antallet af tomme boliger vokset med 5%, så de i dag udgør omkring 600.000 boliger, hvoraf 216.000 har stået tomme i mere end 6 måneder og betegnes som "long-term empty" (McMahon, 2018). Det tidligere program støttede 10.000 boliger til en gennemsnitlig pris på 24.000 £ per bolig (det halve af pris for nybyggeri), og erfaringerne viser, at mange er villige til at flytte til disse boliger, selvom de ligger i områder, der ellers anses for uattraktive, da de udgør en rimelig boligkvalitet til en overkommelig pris³. Parallelt med

³ <https://www.rics.org/uk/news-insight/future-of-surveying/sustainable-building/empty-homes-the-true-picture/>

væksten af tomme boliger er antallet af hjemløse omkring 320.000, det højeste i mange år. De tomme boliger skyldes til dels et paradoks, hvor udbuddet af nye boliger ikke kan følge med efterspørgslen, hvilket medfører prisstigninger på det eksisterende boligmarked, som gør, at mange ikke har råd til en bolig⁴. De lokale councils har dog mulighed for at øge beskatningen af de tomme boliger, tidligere med 50% og i dag med op til 100%, for at motivere ejeren til at bringe den på markedet igen. Dette har dog tilsyneladende ikke været tilstrækkeligt til at nedbringe mængden af tomme boliger. Der har derfor fra flere sider været ønske om, at programmet med at bringe tomme boliger tilbage på markedet skal genoptages.

På lokalt niveau er der flere counties (fx Plymouth og Kent county council, <https://www.no-use-empty.org.uk>), hvor de lokale myndigheder har etableret deres egne programmer for at få de tomme boliger på markedet igen. Det indebærer virkemidler, fx gennem fordelagtige lån til renovering, eller at sælge tomme boliger for 1£ til nye ejere, hvis de forpligter sig til at blive boende i mindst 10 år og medvirke til genopretning af boligen. Allerede i 2005 introducerede det lokale styre (amt) i Kent County Council en kampagne kaldet "No Use Empty", som har inspireret flere andre initiativer og samarbejder mellem lokale aktører i Storbritannien. Programmet har samlet alle lokale byråd i amtet og satte fokus på problemer med tomme boliger og på at bringe disse tilbage i brug som boliger igen; her har et værktøj bl.a. været rentefri lån til økonomisk assistance i forbindelse med renovering og omdannelse. Der er desuden indgået partnerskaber med andre by- og amtsråd.

Herudover er der en række community land trust's (CLT) under etablering, som opkøber tomme boliger med bidrag fra private, for at udvikle både boliger og lokalområde. Endelig er der en række frivillige organisationer, som bl.a. ud fra social-økonomiske principper istandsætter tomme boliger, fx som beskæftigelsesprojekter, og omdanner dem til billige boliger for udsatte grupper.

Nordirland

I Nordirland arbejdes der med en national strategi kaldet "Empty Homes Strategy and Action Plan 2013-2018" (Department for Social Development, 2014). Strategien har til formål at holde antallet af tomme boliger på et minimum og koncentrerer sig om privatejede boliger, hvor der er det største antal af tomme boliger. Strategiens mål er bl.a. at skabe opmærksomhed om emnet og markedsføre fondsmuligheder, forøge potentialet for genbrugs-værdien af boliger og forbedre det eksisterende bebyggede miljø, tilbyde et varieret udbud af kvalitetsboliger til overkommelig pris samt sænke presset på nye byggegrunde. Partnerskaber mellem relevante aktører (ministeriets departement, boligmyndighed, eksterne organisationer) er integreret del af strategien for at udføre de tilknyttede aktionspunkter. Strategien indeholder handlinger, der har kort, mellem og langt sigte, og som primært sigter mod, at få boligejere til at bringe deres tomme boliger tilbage i brug. De mest centrale punkter er:

- 1) at samle information, som er up-to-date ang. tomme boliger – boligmyndigheden udvikler og vedligeholder en database,
- 2) at skabe opmærksomhed omkring problemet med tomme boliger og fordele ved at få dem i brug igen samt hvilke muligheder, der er for hjælp vha. mediekkanaler,
- 3) risikoanalyser af tomme boliger for at prioritere, hvor der skal sættes ind samt tidshorisont (nogle boliger kan hurtigt og med få midler tages i brug, hvor andre kræver mere tid og flere midler),
- 4) handlinger, der skal implementeres for at udføre de ovenstående punkter, er bl.a. publikationer og hjemmeside til information samt

indrapportering af tomme boliger (fra fx borgere) og anmodning om assistance fra ejere af tomme boliger; løbende overvågning af potentielle finansieringsmuligheder; programmer og lovgivning ang. lån, privat udlejning og ekspropriering.

Wales

I Wales blev programmet 'Houses into Homes'⁵ lanceret i 2012 finansieret af regeringen. Baggrunden var, at antallet af tomme boliger i perioden 2009-2011 voksede fra 19.000 til 23.000. Der er afsat 10 mio. £ i perioden 2012-2013 og siden yderligere 10 mio. £ for perioden 2013-2014. Målsætningen var at bringe 5.000 af disse boliger i brug igen. I 2015 havde man opnået at få 7.500 tomme boliger i brug igen og bevilligede yderligere 10 mio. £ til en fortsat indsats (Eadson et al, 2015). Programmet indeholdt punkter som genbrugelige lån, der kunne bruges til at renovere langtidsvarige, tomme boliger, så de derefter kunne sælges eller udlejes. Lånene var rentefrie og skulle tilbagebetales indenfor 2-3 år. Programmet indeholdt også midler til rådgivning og oplæring, ligesom initiativet blev markedsført direkte til boligejere og developere (bl.a. i specifikke lokalområder, provins- og landsbyer). Lokale myndigheder kunne søge om at få del i midlerne gennem interessetilkendegivelser og ansøgninger. I regionerne var der nedsat 'tomme boliggrupper', som kunne koordinere initiativet lokalt, udøve strategisk styring samt et forum til at dele erfaringer og læring. Efter programmet havde kørt et par år viste en evaluering (Eadson et al, 2015), at der ved overgangen 2014/15 var bragt 2.458 boliger tilbage i brug. Andre fordele, som programmet medførte, var et øget engagement fra virksomheder i forhold til at tackle problemer med tomme boliger, øget effektivitet i de lokale myndigheders bidrag, øget støtte til at adressere andre strategiske prioriteter på boligområdet, forbedring af samarbejder mellem lokale myndigheder og andre parter samt forbedrede relationer til ejere af tomme ejendomme. Endelig er 16% af de boliger, der er bragt tilbage på markedet, omdannet til billige boliger.

Skotland

I Skotland har man i 2010 grundlagt et nationalt partnerskab 'The Scottish Empty Homes Partnership', som er finansieret af regeringen og funderet i organisationen Shelter Scotland⁶. Det kalder sig selv "Storbritannien's mest succesfulde handlingsplan mod tomme boliger". Partnerskabet har til formål at få de omkring 37.000 tomme boliger i Skotland tilbage på markedet, skitsere strategier for tomme boliger, som kan bruges og tilpasses lokalt, inddrage den private sektor m.m. De står for at guide lokale aktører - boligejere, developere, naboer til tomme boliger, Empty Home Officers, councils m.fl. - om en lang række forhold omkring tomme boliger, fx udvikling af lokale strategier mod tomme boliger, støtte til lokale projekter, databaser over tomme boliger, indsamling af data m.m., ligesom de står for en best practice-gruppe, vidensdeling og udvikling af politikker. Strategien indeholder forskellige værktøjer, som beskrives i det følgende. Der er en guide til lokale aktørers arbejde med at udvikle planer for indsatser (action plans) omkring tomme boliger, som indebærer:

- 1) Udvikle en database over tomme boliger (kan fx indeholde en survey blandt ejere af tomme boliger for at kortlægge grunde til, at boliger står tomme samt tidshorisont), informere offentligheden om problematikken gennem en kampagne og oprette en online mulighed for borgere til at rapportere om tomme boliger. Man har lanceret en national rådgivningsservice, hvor der også kan indrapporteres tomme boliger. Der er desuden et skema til hjælp til at analysere data (tid, lokalisering, påvirkning af lokalområdet, respons fra ejer, økonomi/gæld) for at prioritere indsatser

⁵ <https://gov.wales/topics/housing-and-regeneration/housing-supply/empty-homes/houses-into-homes/?lang=en>

⁶ https://scotland.shelter.org.uk/empty_homes

og ejendomme. Databasen bruges også til at krydstjekke, når borgere indrapporterer tomme boliger.

- 2) Engagere boligejere lokalt gennem informationskampagne, samle viden om grunde til at boliger står tomme, tilbyde rådgivning og værktøjer for at opfordre boligejere til at bringe deres boliger tilbage i brug samt følge op på aktiviteter gennem en regelmæssig kontakt.
- 3) Hjælpe boligejere med at sælge ejendomme igennem information og hjemmesider, der kan matche sælgere med potentielle købere, eller et køb gennemført af den lokale myndighed eller en boligorganisation (der kan ligeledes arbejdes med dispensationer til ud-/ombygning eller ændret brug).
- 4) Hjælpe boligejere med at leje ud igennem information om og oplæring i at være udlejer eller oprette kontakt til private udlejningsfirmaer samt udvikle skemaer til at matche udlejere og lejere.
- 5) 'Homesteading'; metode hvor de lokale myndigheder sælger en ejendom billigt til gengæld for, at køberen bliver boende og investerer i boligen ved at renovere, eller udlejning til en reduceret pris/gratis til gengæld for at lejerens istandsætter boligen, midlertidig/kortids-udlejning fx igennem boligorganisation.
- 6) Hjælpe boligejere med at renovere via rådgivning og supervision.
- 7) The Scottish Government's Empty Homes Loan Fund: En lånemulighed til ejere af tomme boliger til hjælp til renovering forudsat, at boligen udlejes i mindst 5 år eller sælges til en rimelig pris (affordable level).
- 8) The Town Centre Empty Homes Fund and the Rural Housing Fund: giver både tilskud og lån til fx boligorganisationer eller developere, som vil stå for nedrivning af tomme ejendomme samt opbygning eller renovering af boliger, som derved bliver bragt tilbage i brug gennem udlejning eller salg (rimelige priser) – fokus på hhv. byfornyelse i bycentre og at tilvejebringe betalelige boliger i afsidesliggende landområder gennem renovering eller nybyg.
- 9) Udvikle politik for og procedure til brug ved tvang i tilfælde, hvor boligejeren ikke kan engageres frivilligt:
 - a. Lokale myndigheder kan fjerne (den eksisterende) rabat på skatten på beboelsesejendom (Council Tax) og i stedet forhøje skatten med op til 100 % for boligejere, hvor boligen har stået tom i mere end et år (Vacant Dwelling Council Tax Powers). Omvendt kan boligejere også fritages for skat i perioder, hvis det vurderes at gavne målet om, at få boligen tilbage i brug (fx sætte renoveringsarbejde i gang tidligere).
 - b. Lokale myndigheder kan pålægge ejere at renovere ejendommen
 - c. Lokale myndigheder kan købe en tom boligejendom ved tvang.

Der er desuden guides til, hvordan der kan argumenteres for at indarbejde en strategi for tomme boliger i lokalt forankrede boligstrategier og en guide til, hvordan man kan argumentere for (og beregne) værdien af at bringe tomme boliger tilbage i brug lokalt. I en årsrapport 2017-18 (Scottish Empty Homes Partnership, 2018) rapporterer partnerskabet, at 742 boliger er bragt i brug igen igennem initiativet. I gennemsnit har det taget lokale embedsmænd dedikeret til arbejdet med tomme boliger (Empty Homes Officer) syv måneder at bringe en bolig tilbage i brug fra den første kontakt til evt. ejer. Den gennemsnitlige tid en bolig har stået tom er estimeret til 29 måneder. I rapporten anbefales det, at der lokalt ansættes en embedsmand/funktionær (kan også deles mellem to lokale myndigheder) til at koordinere en strategi for tomme boliger og varetage det daglige arbejde med kontakten til boligejere og andre aktører.

Opsamling

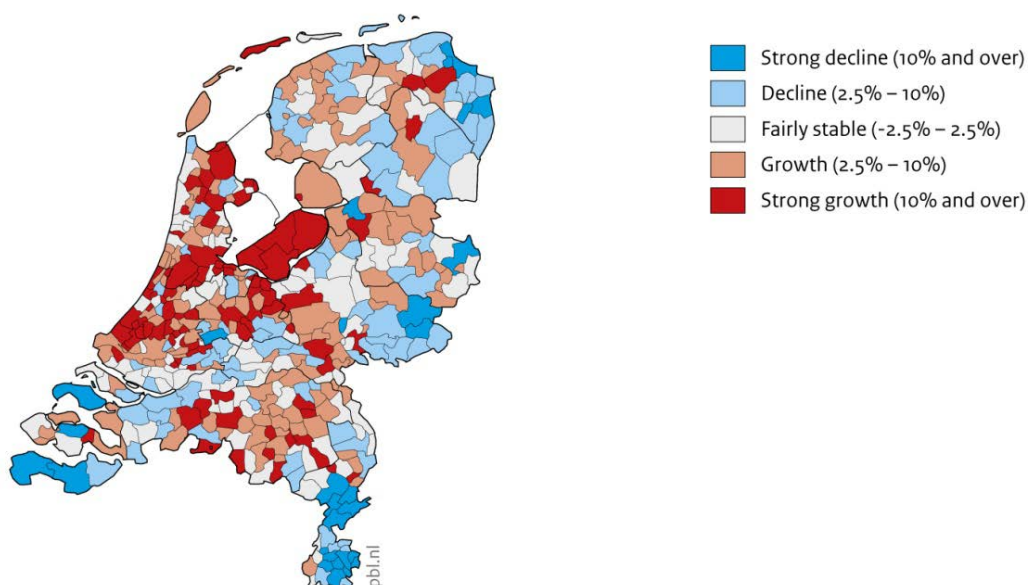
- Tomme boliger har længe været et centralt emne i Storbritannien, og der er både national og lokalt formuleret en række politikker og indsatser specifikt om dette, bl.a. med opfordringer til at man lokalt udarbejder handlingsplaner for at kortlægge og håndtere de tomme boliger.
- Frem for nedrivning af ubenyttede boliger har man fokuseret på at bringe boligerne tilbage på markedet igen gennem støtte til renovering, facilitering af lokale myndigheder, ejere m.fl.
- De nationale politikker og indsatser retter sig mod en række forskellige aktører, både private boligejere, developere, og de lokale councils, der kan formulere lokale handlingsplaner mod tomme boliger.
- Med denne indsats er man lykkedes med at bringe en stor andel af de tomme boliger på markedet igen.
- I flere af de lokale programmer ses der positive afledte effekter, herunder øget engagement fra virksomheder i forhold til at tackle problemer med tomme boliger, øget effektivitet blandt de lokale myndigheder, øget støtte til andre strategiske prioriteter på boligområdet, forbedring af samarbejder mellem lokale myndigheder og andre parter. Endelig er flere af de tomme boliger omdannet til billige boliger og har således tjent flere formål, idet man både afskaffer de tomme boliger og skaffer billige boliger til udsatte grupper.

Holland

Udfordringer og indsatser

Selvom Holland er det tættest befolkede land i Europa (510 indbyggere pr. m²) har det alligevel en række udkantsproblematikker. Over de senere årtier har der været store ændringer i demografien, som forventes at fortsætte. I perioden 1975-2040 forventes en nedgang i andelen af unge (0-19 år) fra 34% til 21%, mens de ældre (+65 år) vokser fra 11% til 26%. Fra 2010 og frem forventes det, at befolkningstal og antal af husstande vil falde i dele af landet, ligesom arbejdsstyrken vil mindskes på grund af et fald i antallet af unge, og en aldrende befolkning (Verwest & van Dam, 2010).

Population development per municipality, 2008 – 2040



Figur 2. Prognose for befolkningsudvikling i Holland 2008-2040 fordelt på kommuner (Kilde: Planbureau voor de Leefomgeving, <https://www.pbl.nl/infographic/bevolkingsontwikkeling-per-gemeente-2015-2030>).

Udviklingen rammer særlig hårdt i tre regioner – Limburg, Eemsdelta og Zeeuws-Vlaanderen, men også i mange andre regioner vil man kunne mærke udviklingen. Mere end en tredjedel af kommunerne i Holland vil opleve fald i befolkningen inden 2040, størst i Limburg (39.000), Eemsdelta (11.000) og Zeeuws-Vlaanderen (12.000), og omkring hver tiende kommune vil opleve et fald i antallet af husstande. Ligeledes vil arbejdsstyrken falde i næsten alle kommuner frem til 2040, særligt i Limburg (48.000), Eemsdelta (12.000) og i Zeeuws-Vlaanderen⁷ (17.000).

I de enkelte regioner er billedet dog mere varieret, idet der flere steder er sket et kraftigt fald i befolkningen de senere år, primært i de perifere regioner. Det er kun enkelte regioner, som oplever alle former for tilbagegang (befolkning, husstande og arbejdsstyrke). En skrumpende region defineres af den hollandske stat som en region, hvor kommunerne oplever en eller flere former for fortsat demografisk tilbagegang – enten nu

⁷ Området syd for Schelde-mundingen

eller i fremtiden – og dem er der tre af i NL (Parkstad Limburg, Eemsdelta og Zeeuws-Vlaanderen)⁸. Herudover er der andre regioner, som forventes at blive særligt ramt af tilbagegang, de såkaldte "forventede skrumpere" (se figur 3).

Det er som i andre lande en kombination af forskellige faktorer, der skaber de demografiske forandringer: Urbanisering, hvor især de unge flytter til byerne, lave fødselsrater, erhvervsmæssige forandringer med tab af arbejdspladser inden for bl.a. minedrift (som i Limburg) og landbrug (som i Zeeland). I modsætning hertil forventes folketallet at stige med 1,25 mio. i kommuner i mere centralt beliggende dele af Holland, herunder Randstad (Amsterdam, Rotterdam, Haag og Utrecht og de omkringliggende områder). Derfor er det primært små kommuner med op til 20.000 indbyggere og mellemstore kommuner med 20-50.000 indbyggere, der rammes af befolknings-tilbagegangen. Samtidig er 80% af de kommuner, som er i tilbagegang beliggende i landområder. Et andet problem for udkants-regionerne er udviklingen i arbejdsstyrken; med færre arbejdssøgende og faglærte kan det medføre, at arbejdsintensive sektorer, herunder servicefagene, delvist forsvinder fra udkantsområderne.

De demografiske forandringer betyder, at der i visse dele af Holland vil opstå, og allerede er opstået, overskydende boliger, herunder enfamiliehuse. Andelen af tomme boliger er 4-5%, men med store regionale variationer (Jonker-Verkaart & Lupi, 2017). På kort sigt forventes andelen af tomme boliger at falde, men efter 2035 vil den nå op på omkring 4,5% for den samlede boligbestand. Årsagen er, at antallet af husstande falder jævnt, og at de ældre generationer bliver lang tid i egen bolig, delvist fordi der ikke er mange andre muligheder. Det mis-match, der er mellem udbud og efterspørgsel, er et overgribende problem i udkantsområderne, selvom det ikke fremgår af de nationale tal (Jonker-Verkaart & Lupi, 2017). Alene i Limburg-provinsen er der behov for at fjerne mere end 10.000 overflødige boliger, heraf mange enfamiliehuse, og i Zeeland-provinsen vurderes der at være omkring 5.000 ubenyttede enfamiliehuse. Tidligere har tilbagegangen været estimeret højere, og der har været større forventninger om andelen af tomme enfamiliehuse, men det har på det seneste vist sig ikke at være så meget som forventet (interview, Jonker-Verkaart & Lupi). Det har bl.a. medført, at nogle af regionerne med forventet befolkningstilbagegang ("forventede skrumpere-regioner"), der var med i den første handlingsplan, er taget af listen i de efterfølgende handlingsplaner.

⁸ Parkstad Limburg omfatter kommunerne Brunssum, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Onderbanken, Simpelveld og Voerendaal og siden 2009, Nuth. Eemsdelta omfatter kommunerne Appingedam, Delfzijl, Eemmond og Loppersum, og Zeeuws-Vlaanderen omfatter kommunerne Hulst, Sluis og Terneuzen.

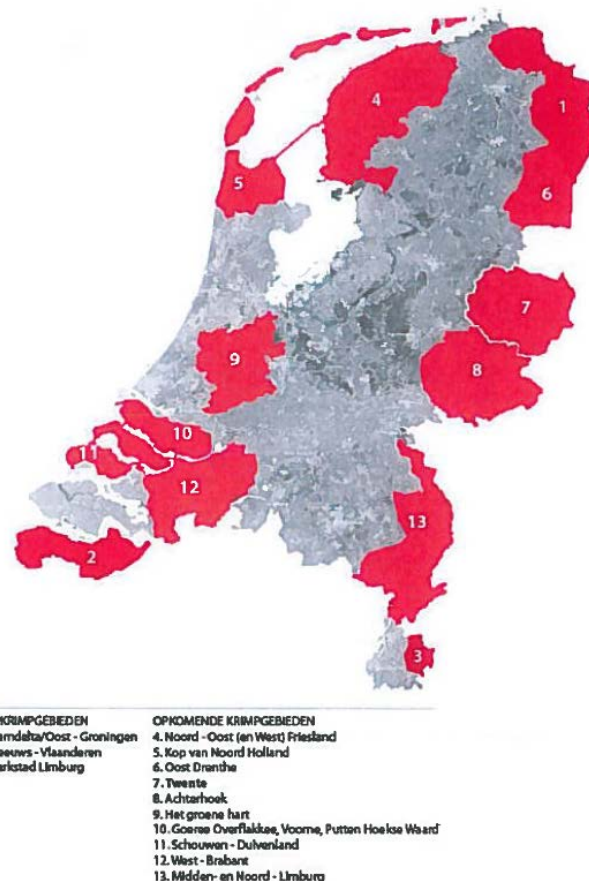
Indsatser på nationalt niveau

Skrumpning kom først på den politiske dagsorden omkring 2006, hvor man begyndte at tale om problemerne og forsøgte i det. I 2009 kom den første nationale handlingsplan, "skrumpning med kvalitet" ("Shrinking with quality"), et samarbejde mellem den nationale regering, det hollandske KL (Sammenslutningen af hollandske Kommuner (VNG) og det tvær-provinsielle råd (IPO). Handlingsplanen "skrumpning med kvalitet" blev offentliggjort i 2009 og er primært rettet mod regioner og kommuner, der allerede oplever skrumpning i form af befolkningsmæssig tilbagegang.

Handlingsplanen beskriver forskellige fokuspunkter for ministerier inden for boliger, uddannelse, arbejdsmarked og fysiske planlægning og er i gang med at blive implementeret.

Handlingsplanen indeholder ikke subsidier til kommuner, regioner, boligejere eller andet.

Det er primært regionerne selv, der står for at gennemføre konkrete indsatser, og i nogle tilfælde også de enkelte kommuner. Udgangspunktet er, at programmet ikke skal bekæmpe de demografiske ændringer, men derimod rette op på konsekvenserne af dem. Hovedformålet er at forbedre og styrke håndteringen af befolkningstilbagegangen i de regioner, som forventes at skrumpe i fremtiden. Der er i handlingsplanen udpeget en række skrumpende regioner: Tre "Topskrumper" (Groningen, Zeeland-Flandern og Limburg) samt 10 kommende skrumper ("Anticipeer-regios") – se figur 3. For de tre "super-skrumpere" forventes en nedgang i befolkningen frem mod 2040 på 22,4% (Limburg), 23,5% (Eemsdelta, Groningen), 13,3% (East Groningen) og 7,7% (Flandern).



Figur 3. Regioner i Holland med angivelse af de tre udpegede "top-skrumpere", og de ti "forventede skrumper".

Den nationale handlingsplan fokuserer på at imødegå de negative konsekvenser af de demografiske ændringer og at skabe samarbejde mellem boligselskaber, skoler, institutioner, lokalsamfund og forretningsliv. Målet er at udvikle løsninger, som forholder sig til boliger (behov for tilpasning, opdatering, energiforbedringer m.m.), faciliteter (skoler, biblioteker, børnetilbud, sundhed m.m.) og økonomisk aktivitet (beskæftigelse, nye forretningsområder, grænse-samarbejde m.m.). Det er provinser og kommuner, der ses som ansvarlige for indsatserne og for at håndtere konsekvenserne af befolkningstilbagegangen. Indenrigsministeriet (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)) støtter ikke initiativer direkte, men faciliterer og giver indirekte støtte gennem:

- Rundbordssamtaler om befolkningstilbagegang med regionale aktører
- Støtte til "Transitions-atlaser", som viser resultater af de valg, der blev foretaget af aktørerne i bestemte regioner

- Oprettelse af et kontor for henvendelser om problemer med at gennemføre initiativer
- Støtte til bedre grænsesamarbejde i udkantsområder
- Støtte til provinser og kommuner omkring koordinering af indsatser omkring befolkningstilbagegang.
- Støtte til projekter, der forholder sig til befolkningstilbagegang, som bl.a. afprøver nye modeller for bolig, sundhedstilbud og velfærd
- Støtte til oprettelse af Nationalt Netværk for Befolkningstilbagegang (National Network for Population Decline (NNB))
- Samarbejde med og støtte til den nationale forening for mindre samfund (LVKK, en forening med 12 medlemmer)

Der er dog blevet tildelt støttebeløb fra regeringen til de enkelte skrumpende regioner. I efteråret 2017 blev der givet en bevilling på 900 mio. € til "regionale flaskehalse" (dvs. regioner i befolkningsmæssig tilbagegang) de kommende fire år (via budget for Ministeriet for landbrug, naturforvaltning og fødevarekvalitet). Det er ikke besluttet, hvad pengene skal benyttes til, men da befolkningstilbagegang ses som en regional flaskehals, er det ikke udelukket, at støtten kan bruges til skrumpnings-relaterede problemer. Midlerne kan benyttes til at etablere samarbejde mellem regeringer og civilsamfundet, virksomheder og vidensinstitutioner. Udgangspunktet er, at regionen selv kommer med et godt forslag (mail fra Indenrigsministeriet, BZK) d. 30.03.2018). På boligområdet er det især i de "top-skrumpe regioner" (Groningen, Zeeland og Limburg), hvor man har stået med udfordringer længe og derfor også har flest erfaringer med at imødegå problemerne.

Limburg er et ofte beskrevet eksempel på en skrumpende region og de forskellige politikker, der kan tages i brug for at håndtere tilbagegangen. Limburg er den hurtigst skrumpende region i Holland; den lokale kulmine, som var en af de primære arbejdspladser i regionen, lukkede i 1975, herefter var der kun få jobmuligheder, og man oplevede en stor fraflytning af unge. I Limburg Parkstad har man gennem en årrække gennemført en omfattende indsats med investeringer på 44 mio. € i forskellige projekter (heraf 29,5 mio. € fra regional fond og 14,75 mio. € fra regeringen, i alt svarende til ca. 300 mio. kr.). (A. Moulder, interview). Pengene er dog begrænsede i forhold til opgavens omfang, derfor handler det om at engagere andre midler også. Der arbejdes både med nedrivning af tomme boliger, renovering og ombygning eksisterende boliger, tilpasning af infrastruktur og nyetablering af byggeri og faciliteter. Nedrivningen omfatter både almene boliger og private boliger. Der er en række kontroversielle forhold ved indsatsen, bl.a. at der sideløbende med nedrivningerne opføres nybyggeri. Det er beregnet, hvor mange boliger, der er behov for at fjerne og opføre i perioden 2010-2020 (A. Moulder, interview):

- Der er behov for at fjerne 4.979 tomme boliger for at komme ned på en tomgang på 2% (regionens målsætning)
- Der bygges samtidig 4.975 nye boliger (som forventes at erstatte et tilsvarende antal boliger)
- Der forventes opført 1.197 boliger som "sheltered housing" (ældre- og omsorgsboliger), som ligeledes forventes at erstatte et tilsvarende antal eksisterende boliger.

Det giver et samlet behov for nedrivning af 11.151 boliger. Samtidig er der en tilvækst på vej på knap 2.000 boliger (1.967 boliger i pipeline), som imidlertid kan betegnes som "uønskede", i det de er besluttet opført, før planen for transformation blev vedtaget, og som derfor opføres alligevel (interview og slides, A Moulder).

Eksemplet fra Limburg viser i lighed med erfaringer fra andre hollandske skrumpende provinser, at mens der tidligere primært var fokus på problemer med overskud af boliger i den almene sektor, så vil der i de kommende år

være mest fokus på tomme privatejede enfamiliehuse, hvilket de skrumpende regioner ser som en af de vigtigste udfordringer fremadrettet (Jonker-Verkaart & Lupi, 2017).

Nedrivningsindsats

Der er i flere sammenhænge, både af regioner og forskere, blevet efterlyst en national pulje for nedrivning af overflødige boliger. Som en del af den nationale handlingsplan "Skrumpning med kvalitet" har der været afholdt ekspertmøder med deltagere fra ministerier, regioner, kommuner, forskere, konsulenter m.m. for at diskutere problemet med tomme boliger. En af konklusionerne fra disse møder var, at behovet for intervention afgjort er til stede, og at regering og markedsaktører må arbejde bedre sammen om det, herunder at udvikle nye løsninger, der ikke kun kompenserer for det skrumpende boligmarked, men også støtter en nødvendig tilpasning af boliger og bysamfund. Der argumenteres for at finde en "smart shrinking"-strategi, hvor det ikke kun handler om en simpel tilskudsmodel fra regeringen - i håbet om at problemet forsvinder - men at erfaringer fra USA og det tidligere Østtyskland, viser at der skal bredere indsatser til for at skabe øget attraktivitet og flere investeringer i områderne (, Platform31, 2017).

Når der ikke er etableret en national ordning, skyldes det forskellige årsager; udviklingen fra finanskrisen i 2007 har medført, at problemet med tomgang synes mindre – og at det primært er et problem i særlige områder i udkantsregionerne. Ofte lykkes det boligejerne at sælge deres bolig, selvom liggetiden er lang (Lupi og Bronkvoest, interview). Det er blevet diskuteret, om man kan benytte en slags PPP-tilgang (Public-Private Partnership) til at etablere en national nedrivningspulje med tilskud fra både stat, regioner og private aktører, men det har vist sig vanskeligt at arbejde med en sådan model, da den egner sig bedst til specifikke projekter og ikke til en egentlig pulje (Lupi og Bronkvoest, interview). Desuden er der principielle diskussioner om en national ordning; flere regioner efterspørger national støtte til nedrivning eller omstrukturering af boligmarkedet, mens andre eksperter og planlæggere hævder, at det er at hælde penge i et bundløst kar, og at boligejerne selv er ansvarlige (Platform 31, 2017). Endelig er der nogle, som mener, at selvom der er mange gode eksempler på lokalt niveau på at håndtere tomme og utidssvarende boliger, så vil en fjernelse af de tomme boliger ikke rykke ved de strukturelle forhold, der skaber de tomme boliger, herunder demografiske ændringer, tab af lokale arbejdspladser, en stigende urbanisering m.m. (Lupi og Bronkvoest, interview).

Strategier mod skrumpling: bekæmpelse eller tilpasning?

En central diskussion i den hollandske debat er, om man skal forsøge med indsatser, der bekæmper skrumpling og skaber lokal vækst, eller man i stedet skal arbejde med en tilpasning til de fremtidige forhold? Denne diskussion er bl.a. taget i forskningssammenhæng (Verwest, 2010; Van der Wouw & Meijers, 2017) og går igennem de forskellige indsatser, der gennemføres på nationalt, regionalt og lokalt niveau. Der kan skelnes mellem på den ene side indsatser rettet mod bekæmpelse og begrænsning af skrumplingen og på den anden side indsatser, der sigter mod at tilpasse sig de nye demografiske betingelser. Man kan også vælge at gøre ingenting; dette har en vis opbakning i dele af litteraturen om skrumpling, hvor der er en større tro på, at markedet ad egne veje vil rette op på skævhederne. I modsætning hertil er de fleste iagttagere dog enige om, at der vil være brug for en offentlig indsats i forhold til tilpasning ved strukturelle forandringer; det er ikke nødvendigvis et problem i sig selv at være en lille eller perifert beliggende landsby, men det er overgangen fra én tilstand til en anden, der kan være vanskelig (Verwest, 2010)

Bekæmpelse af skrumpning

På boligmarkedet har der overvejende været en tendens til at forsøge at bekæmpe skrumpning fremfor at håndtere konsekvenserne af den. Bekæmpelse af skrumpning har typisk indebåret initiativer som at forøge boligudbuddet, udvikle nye boligtyper, der sigter på at tiltrække andre beboersegmenter, eller kampagner for at tiltrække nye tilflyttere, fx ved at markedsføre regionen som et godt sted at bo og arbejde, ofte som et samarbejde mellem kommune og erhvervslivet. Endelig har man flere steder forsøgt at tiltrække deltids-beboere ved at tillade en mere fleksibel regulering, så tomme huse kan benyttes som fritidsboliger, eller at tomme landbrugsbygninger kan bruges til kommercielle formål. Imidlertid er kommuneres forsøg på at tiltrække beboere fra andre regioner ved at øge boligudbuddet ofte alt for optimistiske og illusoriske i forhold til at skabe lokal vækst, bl.a. fordi man glemmer at andre skrumpende kommuner og regioner gør nøjagtigt det samme, og at de tilflyttere man tænker at tiltrække, og evt. lykkes med at tiltrække, med stor sandsynlighed vil komme fra andre skrumpende regioner. Hollandske forskningsundersøgelser viser, at et øget boligudbud primært medfører tilflytning fra andre steder i den samme region, og at nye boligprojekter ikke kan forhindre befolkningstilbagegang. Ifølge Verwest & Van Dam (2010) er boligpolitikker, der forsøger at bekæmpe skrumpning ineffektive, og medfører, at problemerne vokser fremfor at blive mindre. Der er i stedet behov for at tilpasse boligmarkedet til den ændrede demografi; hvis ikke det sker, medfører det en forværring af tomgang og salgspriser. Det samme gælder mht. butikker og serviceudbud: Der er ikke behov for at øge udbuddet, men på at tilpasse det; man kan ikke forvente en øget bosætning som følge af et øget udbud af disse services – folk vælger bolig af andre grunde. Verwest & Van Dam (2010) peger imidlertid også på, at der ofte er en modningsproces i de regioner og kommuner, der rammes af befolkningsmæssig tilbagegang; typisk starter man med forsøg på at bekæmpe forandringerne, på senere trin går man gerne over til at fokusere på, hvordan man skal tilpasse sig de strukturelle forandringer. Det er derfor også typisk de regioner og kommuner som i længst tid har oplevet skrumpning, der arbejder med tilpasning.

Strategier for tilpasning

Udover at tilpasse sig udviklingen bør hollandske kommuner og regioner ifølge Verwest (2010) etablere et regionalt samarbejde, bl.a. med hensyn til nedrivning, nybyggeri og byfornyelsesindsatser, og på i højere grad at integrere bolig- og erhvervspolitik. Det er også først i de senere år, at man lokalt er begyndt at forholde sig til at håndtere skrumpningen ved fx at tilpasse boligbestanden til efterspørgslen, hvilket er sket i både Parkstad Limburg og Eemsdelta. Det kan også være udviklingsplaner, der omfatter både at reducere antallet af boliger og at øge kvaliteten af boligområdet og dets omgivelser, fx ved at øge omfanget af grønne områder, erstatte lejligheder med enfamiliehuse eller omdanne rækkehuse til haver og carporte.

På det økonomiske område kan der ligeledes peges på en række initiativer, som regionerne kan tage for at tilpasse sig de demografiske ændringer. Det kan fx være at øge arbejdskraft-udbuddet på sundhedsområdet i samarbejde mellem erhvervsliv og uddannelsesinstitutioner, da man på sigt vil komme til at mangle lokal arbejdskraft. I Limburg-provinsen har man som konsekvens oprettet et Care Akademi, der skal udvikle nye og mere effektive måder at levere sundhedsservice på. I Zeeland-provinsen fokuserer man ligeledes på at øge arbejdsmarkeds-deltagelsen blandt kvinder og ældre over 65 og på at styrke produktiviteten gennem innovation, så der kan produceres mere med færre ansatte. Tilsvarende kan man pege på en række tilpassnings-indsatser på erhvervsområdet, som er rettet mod at skabe et bedre match mellem lokale virksomheder og den lokale arbejdskraft.

Der er således gode grunde til at fokusere på strategier, der tilpasser sig de ændrede demografiske og økonomiske vilkår, og strategier, der inddrager de demografiske forandringer mere bredt, og ser indsatser på boligmarkedet i sammenhæng med andre politikområder, herunder den økonomiske politik. I tabellen herunder er forskellene på bekæmpelses-strategien og tilpasnings-strategien sammenfattet.

Tabel 4. Mulige strategier for bekæmpelse og tilpasning til befolkningsmæssig tilbagegang i udkantsområder. Kilde: Verwest (2010).

	Bekæmpe / modstå skrumpning	Tilpasse sig / styre skrumpning
Boligmarked	Øge boligudbuddet Tillade funktionsændringer af tidligere landbrug Styrke image af området Fremme nye boligkoncepter	Fremme nedrivning og tilpasning af eksisterende boliger Moderere nye bygge- og udviklingsprojekter Regional koordinering af indsatser
Regional økonomi	Styrke regionens image som arbejdssted for at tiltrække ny arbejdskraft Fremme økonomisk aktivitet ved at udvikle nye erhvervsområder, nye clusters mm. Udvide uddannelsesmuligheder	Styrke nedrivning og tilpasning af handelsområder Moderere nye bygge- og udviklingsprojekter for handel Rumlig koncentration af service og infrastruktur Øge arbejdsmarkedsdeltagelse for personer uden for arbejdsmarkedet Øge arbejdsmarkedsproduktivitet gennem innovation Udvikle økonomiske sektorer, der matcher kompetencerne af den nuværende befolkning Udvikle målrettede uddannelsesprogrammer for bedre at matche udbud og efterspørgsel på arbejdsmarkedet Regional koordinering

Udfordringer ved tilpasning

Der er imidlertid flere vanskeligheder ved at formulere strategier for tilpasning til skrumpning, herunder at skabe en fælles forståelse på tværs af regioner, der rammes af befolkningsmæssig tilbagegang; det kan ses som noget negativt at tale om nedgang i stedet for vækst, man kan blive opfattet som "sortseer", eller der kan blive tale om en "selvopfyldende profeti", hvis man fokuserer for meget på tilbagegang, hvilket bl.a. betyder, at man mange steder ser fx tomme boliger og lange liggetider som et forbigående problem (Verwest, 2010). På regionalt niveau kan der desuden være store forskelle mellem kommunerne uden en fælles forståelse af problemerne, hvilket gør det vanskeligt at formulere en fælles strategi. Der kan også være frygt for, at nabokommunerne ikke overholder deres del af aftalen, hvis der formuleres en fælles tilpasningsstrategi – eksempelvis hvis man aftaler at begrænse udbuddet af nye boliger. En lignende bekymring kan også findes på mere lokalt niveau blandt boligselskaber, der arbejder med tilpasning. Der er således ikke værktøjer til at sikre fx sanktioner mod at sådanne aftaler bliver overholdt. Endelig er de tilgængelige ressourcer og planværktøjer stort set alle rettet mod at stimulere vækst og i mindre grad på nedskalering og tilpasning. På nationalt niveau er de nuværende rammer for planlægning, finansiering m.m. ofte en begrænsning for de kommuner og regioner, der ønsker at gennemføre en indsats for tilpasning til de demografiske ændringer. Tilpasning koster ressourcer, fx er nedrivningsindsatser dyre, og der er ikke umiddelbart tilgængelige ressourcer til at dække dette, ligesom viden om den demografiske udvikling kan være begrænset i mange kommuner. Selvom man de fleste steder har et rimeligt øjebliksbillede af fx omfanget af tomme boliger, kan det være mere kompliceret at få et billede af den fremtidige boligefterspørgsel og en erkendelse af, at den muligvis vil falde, og antallet af tomme boliger vil stige.

En forskningsbaseret indsats

Som en del af tilpasningen i regioner og kommuner har flere regioner etableret deres egne forskningscentre for at øge viden og kompetencer om de demografiske ændringer, fremskrivninger, mulige scenarier og mulige tilpasninger i deres egen region. På nationalt niveau arbejder regering og organisationer som VGN (svarende til KL), IPO (regionernes sammenslutning), den hollandske arkitektforening og boligorganisationer m.fl. med at skabe større opmærksomhed omkring demografiske forandringer. Der er fx nedsat et tværgående udvalg om skrumpning (Topteam Krimp) og et nationalt netværk for befolkningstilbagegang (Nationaal Netwerk Bevolkingsafname), forskningsprogrammer, konferencer, workshops, konkurrencer, guidede ture til skrumpende områder m.m. Der arbejdes med Transition Maps, der kan være en hjælp til kommuner og regioner til at blive klar til udviklingen; bl.a. viser de foreløbige erfaringer, at de demografiske forandringer vil finde sted tidligere, end man har forventet. De lokale forskningsindsatser og samarbejder kan være en måde at flytte forståelse af problemer og løsninger. Et eksempel på værdien af forskningsindsatsen er en undersøgelse af "liveability" i byen Sluis, som viste, at selvom der er færre faciliteter i byen ikke gør, at byen opfattes som mindre attraktiv, sammenlignet med andre byer, der har flere faciliteter, i modsætning til hvad man generelt tror (Van der Wouw & Meijers., 2017). Et andet eksempel er Zeeland's Op Pad! Policy dokument (Provincie Zeeland, 2009b), som identificerer, hvordan man lokalt kan arbejde for, at man (politisk, praktisk, administrativt) bliver mere bevidst om, at der kan forventes en fortsat befolkningstilbagegang. Tilsvarende kan konsekvensvurderinger og scenarieopstilling af, hvad der kan ske, hvis ikke der skiftes politik og handlingsmønstre, være med til at bane vej for mere integrerede tilpasningsindsatser.

Nye koalitioner og aktører uden for regionerne kan påvirke de lokale aktører til at forstå nødvendigheden af et øget samarbejde og ændrede handlingsmønstre. Der er også brug for, at kommunerne finder lokale løsninger til koordineringsproblemer, fx i forbindelse med nedrivning af boliger, eller free-rider problemer, fx at forskellige boligselskaber afventer handling fra andre boligselskaber.

Eksempler på lokale initiativer

Zeeland Provinsen: Program for boligtilpasning og nedrivning

Zeeland Provinsen har 382.000 indbyggere og er både den mindste provins i Holland og den mest landlige. Provinsen er udpeget som en af de tre "super-skrumpende" regioner i Holland. Zeeland er den region med flest ældre; de unge flytter til byerne, og fødselstallet daler (dog ikke fertilitetsraten). Det opfattes generelt som godt at bo i provinsen, og mange unge (23%) flytter tilbage efter endt uddannelse (van der Wouw, interview). For højtuddannede er det imidlertid et problem, at der ikke er jobs til dem, og at de tjener mindre på de jobs, der måtte være, end ved at blive med deres nuværende job i de større byer – og derfor flytter de ikke tilbage. Mange af disse stillinger er ikke langtidssikre og præget af stor fleksibilitet, hvor man skal skifte mellem forskellige jobs oftere end tidligere, og det er et problem i provinserne, når der ikke er mange jobs.

ZB Bureau: Lokal forskningsenhed i Zeeland provinsen

ZB Bureau er et forskningsinstitut finansieret af provinsen, der har til formål at opsamle og formidle viden om udviklingen i Zeeland Provinsen. Der er 12 medarbejdere i bureauet, de fleste inden for forskning, men også flere inden

for rådgivning, bl.a. med at hjælpe lokale initiativer i gang. Lederen af instituttet, Dick van der Wouw, forklarer, at man i forskningscenteret kommer med mange konstruktive indspark til og undersøgelser af de politiske diskussioner om demografiske udfordringer, omstilling af service, tilpasning af boligbestand m.m., som spiller ind i den lokale politikformulering. Det kan imidlertid også være upopulært, at ZB udgiver rapporter, der går imod den politiske gængse opfattelse, og det kan medføre, at der stilles spørgsmålstegn ved bevillingerne til ZB. Man har bl.a. lavet en undersøgelse af skolelukninger, som der har været mange af de sidste 10 år (fra 240 til 200 skoler). Landsbyerne kæmper for deres skoler, og mange forventer, at byen mister attraktivitet, og at ingen vil bosætte sig her. ZB har undersøgt, hvilken effekt skolelukninger har for livskvaliteten i de berørte byer og landsbyer og har fundet, at det har en meget begrænset effekt, da de har bevaret deres attraktivitet. Andre skrumpende provinser har lavet tilsvarende undersøgelser og er kommet frem til det samme svar. Et andet eksempel er en nyligt udgivet rapport, der taler for, at Zeeland står ved en skillevej, og at man bør forsøge at skabe nye strukturer for den fremtidige forsyning af boliger, offentlig service m.m., herunder at samle flere funktioner i centre. Dette har skabt stor debat i provinsen, da de perifere kommuner ikke ser behov for det, da de mener, at de kan få deres service andre steder (fx i Antwerpen) og er bange for, at de vil tabe ved en centralisering. Der er fire større byer i provinsen (Middelburg, Goes, Vlissingen og Tenhuizen) af nogenlunde samme størrelse, og det er svært at skabe enighed om centralisering og en fælles forståelse, og regionen er ikke stærk nok til at trumfe løsninger igennem. Det er problematisk, da der i en skrumpnings-situation er mere brug for fælles planlægning end der er i væksttider.

Provincial Impuls Wonen: Pulje til tilpasning af boliger

Zeeland provinsen har siden 2012 haft et program for tilpasning af boligbestanden⁹, herunder nedlægnings af boliger (gennem sammenlægning eller nedrivning), og tilpasning til fremtidige behov, fx som følge af flere ældre og færre børn, flere enlige, højere kvalitetskrav m.m. En del af indsatsen er rettet mod tomme boliger og enfamiliehuse. Der er 175.000 husstande og 185.000 boliger i Zeeland provinsen, så i teorien er der 10.000 tomme boliger. På basis af undersøgelser, der ser på elforbruget i disse boliger, vurderes det, at ca. 50% af de tomme boliger bruges til ferieboliger, mens resten er reelt ubenyttede, hvilket svarer til en tomgang på 2,7%. Det er dog ikke let at komme igennem med nedrivning af disse, da mange ejere enten vil sælge til høj pris eller vente på bedre tider.

I perioden 2012-2018 har der været afsat støttebeløb på i alt 21 mio. € med varierende årlig støtte. Der er i programmet for 2018 afsat 1 mio. € i subsidier. I tidligere år har beløbene været højere, fx var det i 2015 på 3,5 mio.€. Enkeltpersoner kan i programmet søge støtte til:

- Nedrivning eller sammenlægning af en eller flere boliger
- Nedrivning og nybyggeri af private boliger
- Blokvis renovering af tre eller flere privatejede rækkehuse til energi-neutrale og fremtidssikrede boliger
- Reduktion af almene boliger i et lokalområde gennem nedrivning.



Figur 4. Flyer for PIW-programmet

For private boliger er det kun boliger med en ejendomsværdi (WOZ) på under 170.000 € (ca. 1,3 mio. kr.) og opført før 1975, der støttes. Der gives ikke støttebeløb på mindre end 10.000 €.

Procedure for ansøgningerne følger en række trin:

- 1 Indsendelse af ansøgninger i digital form
- 2 Vurdering af ansøgere i forhold til de forhåndsdefinerede krav
- 3 Vurdering af ansøgere i forhold til vurderingskriterier. Der indgår en række kriterier, og den samlede vurdering er et gennemsnit af disse. Vurderingen foretages af eksperter i provinsens forvaltning, i nogle tilfælde suppleret af eksterne eksperter. Der indgår bl.a. om projektet er lokaliseret i eksisterende bebyggelse eller et område i tilbagegang.
- 4 Der foretages en rangordning af projekterne baseret på deres score. De opdeles i to grupper: dem der er kvalificeret til støtte, og dem der ikke er.
- 5 Der foretages en undersøgelse af, om projekterne har modtaget anden støtte, og hvorvidt vurderingen af det "uprøftable" ved projektet er foretaget korrekt i forhold til markedspriserne (af en ekstern ekspert)
- 6 Ansøgerne meddeles, om de har fået støtte, og de støttede projekter offentliggøres i dagspressen med forklaring på, hvorfor de fik støtte.
- 7 Udvælgelsesprocessen vurderes både internt og eksternt, og det efterfølgende opslag for næste års bevilling justeres herefter
- 8 De udvalgte projekter følges, og resultaterne deles med fagmiljøer og offentligheden.

Forud for ansøgningsfristen afholdes en række informationsmøder i byerne i provinsen om støttemulighederne forud for ansøgningsfristen, hvor der rådgives om programmet, støttemuligheder, om energieffektivisering, om lånemuligheder m.m. Tilskuddene under PIW ydes efter en standard, hvor der gives 10.000 € til nedrivning og genopbygning af en bolig, 25.000 € for sammenlægning af boliger, mens tilskud til udelukkende nedrivning er på mellem 20.000 € og 40.000 €. For at tilskynde ansøgere til at reducere det beløb, der søges om, får man flere points jo mindre tilskud, man søger, og øger derfor chancen for at komme i betragtning. Alle ansøgninger vurderes ud fra den vedlagte information og informationer indsamlet ved besøg på de pågældende steder. Hvert ansøgt projekt har således haft besøg af to administrative medarbejdere fra provinsen, hvilket ifølge en evaluering (Provincie Zeeland, 2016) opleves som meget meningsfuldt for ansøgerne, der får mulighed for vurdering og forklaring på støttemuligheder og vurdering af de positive effekter, der kan opnås med indsatsen. Ansøgningerne vurderes desuden på, at de ikke må være privatøkonomisk rentable og gerne må have ikonisk værdi eller betydning for lokalmiljøet. I nogle tilfælde indkaldes eksperter til at foretage en finansiel vurdering af det pågældende projekt, hvilket kan være en meget omstændelig proces. Derfor har kategorierne for "genbrug af tomme bygninger" og "open space" været udgået i nogle år, da vurderingen af støttemulighederne har været for omfattende. Der har desuden været skiftende geografiske afgrænsninger af støttemulighederne. I de første runder var det muligt at støtte bygninger i det åbne land, men senere har man besluttet at kun give støtte til bygninger, der ligger i en form for bebyggelse med andre. Der er kommet stadig flere projekter inden for den højest prioriterede kategori, "fjernelse af uønskede private boliger gennem nedrivning eller sammenlægning", sammen med en stigning i antallet af projekter, hvor der efter nedrivning opføres nyt fremtidssikret byggeri. En evaluering af programmet fra 2016 viser, at 51 projekter modtog støtte på i alt 3 mio. €, hvilket er mindre end de 3,5 mio. €, der var afsat, dvs. at puljen ikke blev fuldt udnyttet (Provincie Zeeland, 2016). De 3 mio. €, der blev investeret i 2015, har indebåret privat medfinansiering på 27,7 mio. €, altså mere end en faktor 9 af de offentlige investeringer, alene i finansieringen (og ikke medtaget eventuelle følgeinvesteringer).

Lokale initiativer for at tilpasse boligbestanden

I det følgende nævnes kort en række eksempler på lokale initiativer i Holland, primært blandt provinser og kommuner, til at imødegå de negative konsekvenser af fraflytning og vækst i ubenyttede boliger. Eksemplerne er hentet fra publikationen "Van krimp naar rek" ("fra krympning til udstrækning") (Jonker-Verkaart & Lupi, 2017).

KLUS - KrottenLijst Performance Strategy

I 2010 besluttede tre kommuner i Zeeuws-Vlaanderen at arbejde sammen om en handlingsplan for forfaldne bygninger, som blev vedtaget i 2012. Målsætningen var at tage hånd om de to værste bygninger i de tre kommuner hvert år. Der er ikke noget separat budget for dette kun de ekstra timer, der lægges i fra kommunernes side. Man arbejder på at klæde ejerne på til at træffe beslutninger efter den såkaldte "varme velkomst"-metode. Det indebærer både fysiske indsatser og mulig støtte til håndtering af sociale problemer. De kommunale planlæggere har gennemgået oplæring og træning i registrering og den nye måde at arbejde på. Der foretages en løbende monitorering og evaluering af indsatsen, hvor byrådet bliver involveret i fremdriften af indsatsen. Det er typisk de enkelte provinser, der er initiativtagere til samarbejde omkring skrumpling sammen med de lokale kommuner. Indsatserne er typisk finansieret af provinserne. Samarbejderne kan rumme forskellige typer initiativer. I Groningen har man fx iværksat en række eksperimenter inden for private boliger for at imødegå negative konsekvenser af skrumpling og sørger for vidensoverførsel mellem eksperimenterne og på den basis udarbejde en "toolbox", som også andre provinser og kommuner kan benytte.

The Groning Tools

I Groningen har man længe været opmærksom på udfordringerne med et skrumpende boligmarked, men har manglet værktøjerne til at håndtere det. Man har lavet beregninger, der viser, at det også vil være forbundet med store omkostninger ikke at gøre noget. I Groningen besluttede man i 2014 at gennemføre et samarbejde med 12 kommuner i provinsen om 10 pilotprojekter, hvor hovedgrebet var at fastholde værdien af ejendommene gennem "smarte investeringer". I hvert eksperiment blev der samarbejdet med lokale aktører koordineret med en paraply-organisation og et ekspertpanel. Hovedkonklusionen er, at tidlige interventioner betaler sig.

Område-tilgang Vrieheide, Heerlen

Området Vrieheide-De Stack blev i 2009 udpeget som et af de primære indsatsområder i Heerlen kommune, der er beliggende i Parkstad Limburg provinsen. Tre fjerdedele af boligerne er privatejede og store dele af boligerne lider af mangler og forfald, som hænger sammen med en social tilbagegang blandt ejerne. Der blev startet en indsats for at forbedre den lokale boligmasse, attraktiviteten og sikkerheden ligesom den økonomiske status af boligerne og områdets image. Målet var at udvikle en værktøjskasse for fjernelse af boliger, hvor der opkøbes og nedrives forfaldne enfamiliehuse i området. Det viste sig imidlertid meget dyrt og medførte stor modstand fra de lokale beboere. På baggrund af disse erfaringer blev der i stedet etableret en område-baseret indsats med deltagelse af to boligselskaber (Woonpunt og Weller), et finansieringsinstitut (Rabobank), Heerlen kommune, Parkstad Region og Provins Limburg. Samarbejdet omfatter 11 forsøg eller pilotstudier i 2011, der skulle føre frem til en masterplan for området. Der blev gennemført nabohøringer om indsatsen og givet direkte økonomisk rådgivning (køkkenbords-samtaler) til beboerne om, hvordan man kan hjælpe dem med økonomiske problemer, bl.a. så ejendommene ikke kommer på tvangsauktion. Beboerne gav omvendt forslag til, hvor man gennem indsatsen kunne foretage forbedringer af de offentlige rum (der blev udpeget otte steder). Det førte til, at man i 2013 blev enige om planen 'Neighborhood Business Energy

for Vrieheide'. Planen rummer en række forskellige forslag til forbedringer på det fysiske og sociale område, alle med den præmis at de skulle bidrage med værdiskabelse for lokalsamfundet. Det indeholder ikke opskrifter på konkrete indsatser, men beskriver overordnet en proces til samarbejde mellem beboere og andre lokale aktører. Indsatsen blev startet i 2014 og løber stadig delvist. I mellemtiden er indsatsen i stigende grad forankret lokalt med en lokal styregruppe, der støttes af region og kommune.

Lån til private til boligforbedringer

Der opereres ligeledes med Stimuleringsfonds Volkshuisvesting (SVn) et såkaldt stimuleringslån, hvor boligejeren via kommunen kan låne penge til en fordelagtig rente (1%), fx vedligeholdelse og forbedringer af bolig. Det er de deltagende kommuner, der skaffer pengene til lånene og formulerer konditionerne for at låne pengene. I Zeeland provinsen har de 13 deltagende kommuner indsamlet 1 mio. €. Der udlånes mellem 5.000 og 25.000 €, som højest kan løbe over 20 år. Lånet fungerer parallelt med PIW-puljen i Zeeland.

Kortlægning af dårlige bygninger Achtkarspelen

I kommunen Achtkarspelen (28.000 indbyggere, som ligger i udkantsregionen Friisland) har man mellem 2011 og 2015 gennemført en indsats over for forfaldne bygninger. Målet var at identificere de "rådne bygninger", som man først kortlagde og identificerede og derefter tog kontakt til ejerne selv med rådgivning, hvilket også omfattede rådgivning i tilfælde af personlige problemer. Der blev identificeret 21 bygninger, hvoraf ni blev renoveret, mens seks er i proces med enten at blive renoveret eller nedrevet. De øvrige seks bygninger er der ikke umiddelbart fundet løsninger for. Der blev samtidig gennemført en indsats for at forbedre tomme eller forfalde butikker. Erfaringerne viser, at det ofte var nok blot at tage kontakt til ejerne, som derefter blev klar over, at deres bygninger blev anset som et problem og derefter selv tog skridt til at få det forbedret eller valgte at flytte.

Støtte til nedrivning

Kommuner og regioner i de skrumpende områder har siden 2008 forhandlet med regeringen om en national nedrivningsfond, men det er ikke lykkedes at få en sådan etableret. Mange steder er der i stedet etableret regionale fonde. Erfaringerne viser, at de private aktører gerne vil investere i nedrivning, hvis kommuner og regioner er villige til det. I Groningen forsøger man at bringe offentlige og private midler sammen i en fælles fond baseret på erfaringerne fra "Groningen tools". Denne transitionsfond rummer både støtte til nedrivninger gennem direkte subsidier og støtte til ombygninger gennem favorable lån. Provinsen Groningen har investeret 2 mio. €, og kommuner, der ønsker at deltage, kan skyde 50% i puljen, hvilket kan bringe den op på 4 mio. €. Desuden tales der med banker og finansieringsinstitutter om at bidrage til puljen ved at stille sikkerhed for de billige lån.

Et alternativ til at etablere en nedrivningsfond er et selskab, der opkøber, nedriver, administrerer og udvikler ejendomme. Denne model er tidligere blevet foreslået etableret på nationalt niveau og dukker jævnligt op i debatten.

Zachte G – design for tomme bygninger

Et eksempel på et initiativ, der har forsøgt at kombinere tomme bygninger med lokalt iværksætteri i udkantsområder, er Zachte G¹⁰ i Parkstad området i Limburg Provinsen der som tidligere nævnt er den hurtigst skrumpende region i Holland. Det eksisterede i perioden 2007-2014 som et fællesskab af omkring 600 designere, arkitekter, mediedesignere og kunstnere, som sigtede mod at sætte Limburg's kreative klasse på landkortet og fungere som

¹⁰ www.zachteg.nl

en virtuel åben platform, hvor medlemmer kan vise deres talenter og arbejde. Limburg har brug for initiativer, der forbedrer mulighederne for unge mennesker, og derfor har det været et ønske at skabe engagement og diskussion om dette. Zachte G har arbejdet med en række aktiviteter og temaer, som handler om demografiske ændringer, og spørgsmålet om, hvordan unge kreative kan involveres i debatten. In 2010 organiserede man en konkurrence om "design for tomme bygninger"¹¹, som opfordrede kunstnere, designere og unge iværksættere til at skabe koncepter for, hvad man stiller op med de mange tomme bygninger i Heerlen. Betingelse for vinderen var, at præmien skulle bruges til at realisere forslaget. I december 2010 åbnede vinderne af "design for tomme bygninger" en mode- og kunst-shop. Udover at skabe opmærksomhed om vinderprojektet gav konkurrencen også Heerlen kommune omkring 30 konkrete ideer og planer til, hvordan man kan arbejde med tomme bygninger. Mens tidligere diskussioner om demografiske forandringer udelukkende fandt sted mellem planlæggere og politikere har det siden 2007, da Zachte G blev etableret, været et emne, som også mange kreative personer fra civilsamfundet har budt ind med, bl.a. i samarbejdet med kommunen om at udvikle nye ideer for de tomme bygninger. Herudover har Zachte G bidraget til at producere videoer, arrangere forelæsnings- og debatter om konsekvenserne af de demografiske forandringer. Det har været med til at forbedre det negative billede, der var forbundet med demografiske forandringer ved at vise, at forandringerne også åbner for nye muligheder, herunder at skabe plads til eksperimenter og nye koncepter, og at en skrumpende region godt kan være et vitalt og dynamisk sted. Siden 2014 har Zachte G imidlertid været på pause, da man ikke mener, at den kreative industri i Limburg længere har brug for en særlig indsats (Haase et al, 2012; Reverda et al, 2012).

Opsamling

- Politikker for at imødegå demografiske forandringer, herunder tomme boliger udmøntes på regionalt plan; der er ingen national ordning for nedrivning eller nationale byfornyelsesprogrammer.
- Det er en central diskussion, hvorvidt man på lokalt niveau skal forsøge at bekæmpe de demografiske forandringer eller tilpasse sig dem. I mange kommuner og regioner har man forsøgt med strategier for at tiltrække tilflyttere, øge boligudbud m.m., men er i stigende grad begyndt at formulere tilpasnings-strategier
- De demografiske forandringer i yderområderne medfører et behov for samarbejde omkring en fælles strategi, men dette kan være svært at blive enige om på lokalt niveau. Man har dog ikke et nationalt byfornyelsesprogram, der fremmer lokalt samarbejde om tilpasning
- Der er lokale programmer for tilpasning af boligmassen (opgradering, nedskalering, nedrivning m.m.). En gennemgang af en lokal boligtilskudsordning i provinsen Zeeland viser i sammenligning med pulje til andsbyfornyelse:
 - En relativt stor pulje målt i kr. pr. indbygger, men også bredere i sit formål
 - Nedrivninger fylder relativt lidt i puljen, selvom der gives tilskud til dette
 - Der foretages en grundig gennemgang og prioriteringer af ansøgninger og efterfølgende skabes der stor synlighed af de projekter, der støttes, men det indebærer også stor administration forbundet med vurdering af ansøgninger og opfølgning på projekter

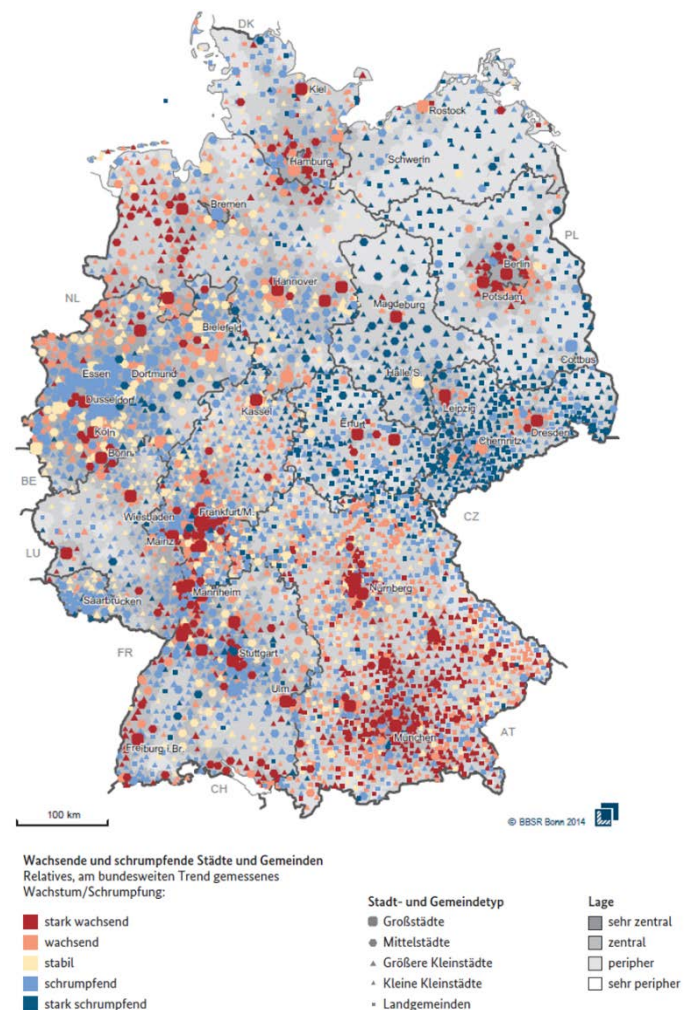
- Ordningen har en indbygget gulerod for ansøgere til at holde omkostninger nede og til at sikre rentabilitet i projekterne i det de "billigste" ansøgninger har bedst chance for at opnå støtte
- Der opnås store private medinvesteringer ved indsatsen (en faktor 9 i forhold til det offentlige indskud).

Tyskland

Udfordringer og indsatser

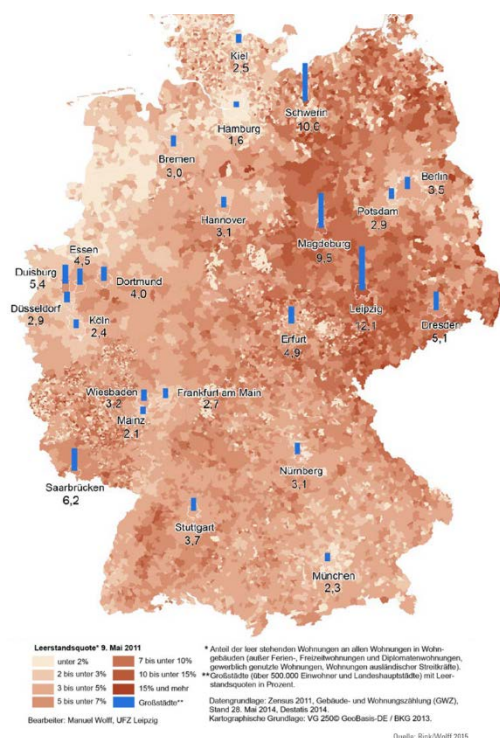
Tyskland har gennem de senere år oplevet en række demografiske forandringer, der påvirker by- og boligudviklingen, og skaber affolkning og tomme boliger i en række områder. Der kan peges på tre primære årsager til dette (Martinez-Fernandez et al., 2016): 1) Afindustrialisering med høje arbejdsløshedstal og deraf følgende arbejdsrelateret udvandring fra Østtyske byer, 2) Sub-urbanisering, som opstod efter murens fald i 1989, som følge af, at udflytning fra byerne var blevet forhindret af det tidligere styre 3) Faldende fertilitetsrater. Siden 1970'erne har fertilitetsraten i Tyskland været omkring 1,4, hvilket er meget lavt i europæisk sammenhæng (Hospers, 2014), og selvom den i dag er 1,5, har det bidraget til et faldende befolkningstal (Sievert et al, 2017). Prognoser fra Eurostat forventer en moderat befolkningstilvækst frem mod 2030, mens det tyske føderale prognoser er mere pessimistiske og forventer et befolkningsfald på 3 mio. frem mod 2030 (Sievert et al, 2017). I nogle tyndt befolkede områder udenfor de større byer forventes der fald i befolkningen på op imod 30% (Zakrzewski et al. 2014). Selvom det medfører et større boligforbrug pr. person, vil det samtidig medføre et overskud af boliger afhængig af bl.a. lokalisering, lokalt boligmarked, boligsegment og ejerform. På kortet herunder fremgår det, hvilke byer og landsbyer der kan betegnes som hhv. stærkt voksende, voksende, stabile, skrumpende eller stærkt skrumpende.

Affolkningen rammer alle størrelser af byer over hele landet, men de mest dramatiske forandringer er synlige i de mellemstore byer i den østlige del (Martinez-Fernandez et al, 2016). I den vestlige del af Tyskland er det primært tidligere industriområder, der rammes af affolkning og tab af arbejdspladser, fx Ruhrområdet, Saarland og Oberfranken (nord-østlige del af Bayern), mens det i det østlige Tyskland er stort set alle byer og regioner, som er blevet ramt af affolkning og tab af arbejdspladser siden genforeningen, hvilket betyder, at der kun er ganske få byer i det tidligere Østtyskland, som vokser.



Figur 5. Voksende og skrumpende byer i Tyskland. Fra "Stærkt voksende" (rød farve) til "Stærkt skrumpende" (mørk blå). Kilde: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2017).

I følge den første census over den samlede tyske boligmasse i øst og vest fra 2011 er der 1,7 mio. tomme boliger¹² svarende til 4,4% af alle; i det vestlige Tyskland 3.3% af alle boliger, i det østlige Tyskland 7.6%. Der er dog

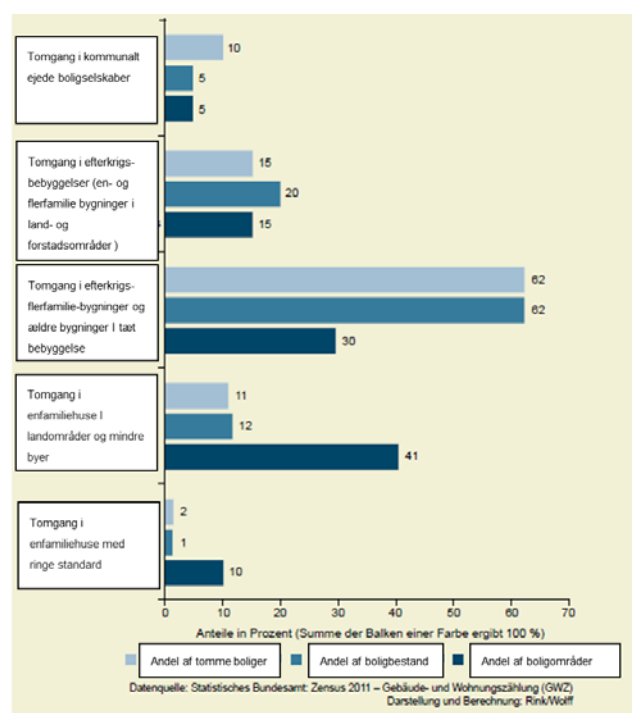


Figur 6. Andel af tomme boliger i forskellige dele af Tyskland, baseret på census fra 2011. Lys farve = få tomme boliger (under 2%), mørk orange = høj tomgang (15% eller mere). Kilde: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2017).

kommuner og lokalsamfund med i gennemsnit 10 og 15% tomme boliger og enkelte på over 15%. Det er særligt de ældre dele af bygningsmassen (opført før 1919) og efterkrigsbebyggelser fra 1950'erne til 1970'erne, der rammes af tomgang. Mens det tidligere øst primært har tomgang inden for etagebyggeriet i de større byer og færre tomme boliger uden for byerne, så er der en vis tomgang i det vestlige Tyskland inden for enfamiliehuse i landområder og mindre byer.

For at imødegå konsekvenserne af de demografiske forandringer er der på føderalt niveau igangsat byfornyelsesprogrammet for "Mindre byer og kommuner" (Kleinere Städte und Gemeinden) i 2010. Dette program beskrives mere detaljeret i det følgende. Herudover er der en række andre byfornyelsesprogrammer til rådighed for de tyske delstater og kommuner, som i nogen grad kan benyttes i forbindelse med tomme boliger og omdannelse af landsbyer:

- Byomdannelse (Stadtumbau): Omfatter de store programmer Stadtumbau Ost (siden 2002) og Stadtumbau West (siden 2004). I 2017 blev de to programmer slået sammen til ét. Programmet dækker indsatser i både storbyer, mellemstore byer, småbyer, landområder og inter-kommunale samarbejder.



Figur 7. Fordelingen af tomme boliger i Tyskland på forskellige boligtyper (efter census i 2011). Som det fremgår, var andelen af tomme enfamiliehuse i landområder og mindre byer på det tidspunkt 11%, svarende nogenlunde til deres andel af den samlede boligmasse. Den samlede andel tomme boliger udgør 4,4% af boligmassen.

¹² Census (GWZ 2011) definerede tomgang som, at boligen på tidspunktet for surveyen hverken blev anvendt af ejer eller en lejer til boligformål. Hvis boligen undergår renovering eller modernisering i forbindelse med tomgang, og ejeren midlertidigt benytter en erstatningsbolig, så tælles boligen ikke som tom. Der skelnes desuden mellem korttids-tomgang (under 3 måneder) og strukturel tomgang (over tre måneder).

- Social City (Sociale Stadt): Har til formål at stabilisere og opgradere udsatte byområder med stor vægt på borgerdeltagelse og deltagelse fra institutioner, kommunale forvaltninger m.m. Kan ses som en pendant til den danske områdefornyelse
- Bevaring af historiske monumenter (Städtebaulicher Denkmalschutz): Programmet støtter historiske bygninger, gader, pladser, bycenter og bykvarterer.
- Aktive by- og distriktscentre (Aktive Stadt- und Ortsteilzentren): Programmet har til formål at bevare og styrke bymidternes funktion som centre for økonomi, kultur, arbejdssteder. Der sigtes mod at skabe samarbejde mellem borgere, forretningsliv og den offentlige sektor og mod at aktivere private ressourcer.
- Grønne byrum ("Zukunft Stadtgrün"): Har til formål at forbedre den grønne infrastruktur i landets kommuner, dvs. offentligt tilgængelige grønne og åbne rum og pladser.

I flere delstater har man egne programmer for byfornyelse og indsatser overfor tomme boliger og bygninger og særligt overfor mindre byer (Berndgen-Kaiser, personlig kommunikation). Eksempelvis har man i North Rhine-Westphalia et program, der søger at opbygge landkommunernes kompetencer til at håndtere tomme bygninger, bl.a. ved at uddanne frivillige "vacancy controllers". I Saarland har man et program, der støtter kommunerne i at håndtere de demografiske forandringer i landsbyerne og et forsøgsprogram for nedrivning af tomme boliger. I perioden 2008-2011 har man i byen Illingen (17.000 indbyggere) gennemført en borgerdrevet indsats med kortlægning af langtidstomme boliger, og nedrivning af dem via tilskud til boligejerne og er lykkedes med at fjerne en række ubenyttede boliger. Fra 2012 er programmet fortsat udelukkende med kommunal finansiering, hvilket imidlertid har betydet, at støtten er dalet over tid, og fremtiden for programmet er usikker (<https://www.illingen.de/leben-in-illingen/leerstandsmanagement/>). Et tredje eksempel er programmet "Cuxhavener Wohnlotsen" i Niedersachsen, som sigter mod at fremme genanvendelse af eksisterende boliger fremfor at opføre nye boliger. Programmet støttes af både byen Cuxhaven, energiselskaber, banker, ejendomsmæglere, arkitekter m.m. Det er et af otte pilotprojekter under det føderale program ExWoSt (Experimental Housing and Urban Development) under Ministeriet for Transport, Bygninger og Byer (BMVBS) (www.cuxhavener-wohnlotsen.de). I de enkelte kommuner er der også eksempler på lokale initiativer, eksempelvis "Jung kauft alt" i Hiddenhausen (Nord- Rhein-Westphalen), der sigter mod at få yngre familier til at købe eksisterende ældre boliger fremfor at bygge nyt, og programmet "Leben im Dorf - Leben mittendring" i Wallmerod (også Nord- Rhein-Westphalen), som retter sig mod at få familier til at bosætte sig i bymidten for at modvirke befolknings- og funktionstømning (www.lebenimdorf.de) (Berndgen-Kaiser, personlig kommunikation).

Byfornyelsesprogrammet "Kleinere Städte und Gemeinden"

Som konsekvens af affolkningen i mange mindre byer blev der i 2010 etableret et føderalt byfornyelsesprogram for "Mindre byer og kommuner" (Kleinere Städte und Gemeinden). Programmet har til formål at styrke mindre og mellemstore byer i landområder som ankerpunkter for lokalisering af servicefunktioner. Programmet forvaltes af Ministeriet for Miljø, Naturbevaring og Nuklear Sikkerhed. Baggrunden er, at de demografiske forandringer i form af immigration, tab af arbejdspladser og en aldrende befolkning truer de små byers funktioner med risiko for ikke at kunne levere offentlig og privat service som skoler, kulturelle og sociale faciliteter og lokal service, hvilket betyder et tab af attraktivitet.

En af de primære målsætninger med programmet er at fremme samarbejdet på tværs af delstater, kommuner og byer om at sikre offentlig og privat service i de mindre byer. Kommunerne kan bruge midlerne fra byfornyelsesprogrammet både til strategisk udvikling af bl.a. nye samarbejdskoncepter, strategiudvikling, koordinerede indsatser med nabobyer, nabokommuner eller nabostater. Det kan fx indebære prioritering af den fremtidige infrastruktur i lyset af demografiske forandringer og finansiering af tilpasning af de lokale forhold, fx omdannelse af tomme bygninger til andre forhold. Dog lægges der vægt på, at indsatserne er procesorienterede og ikke kun rent tekniske løsninger. Der gives støtte til strategiske indsatser, fx til at finansiere programskrivning, men finansiering til implementering fås fra den pågældende delstat, der finansierer sektorvist (skoler, veje, grønne områder etc.). Et helt centralt tema for programmet er således samarbejde på tværs af byer og kommuner. Ifølge en statusberetning om programmet er det en ny øvelse for mange byer, men det har været meget lærerigt at opdage, at nabokommuner har samme problemer som en selv, og at man i samarbejde kan finde bedre løsninger (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), 2014).

En del af forvaltningen af programmet varetages af et privat firma, der for to år ad gangen har rollen som sekretariat (eller "National Transfer Agency", som i de seneste to år har været det private firma "Plan und Praxis"). Opgaven som "transfer agency" indebærer opgaver som formidling af programmet, afholdelse af workshops for kommuner, der deltager i programmet, evaluering og monitorering af indsatserne, udarbejdelse af eksempelsamlinger, afholdelse af formidlingskonferencer, udsendelse af nyhedsbreve, besøg i kommuner, beskrivelse af "best practice" og løbende forskningsindsatser relateret til programmet (se www.staedtebaufoerderung.info).

Finansiering

De føderale bevillinger til programmet er vokset støt siden etableringen fra 18 mio. € i 2010, 35 mio. € i 2011, 55 mio. i 2014 og 70 mio. € i 2017. Bevillingerne finansierer en tredjedel af omkostningerne ved den pågældende indsats, og de sidste to tredjedele finansieres typisk ligeligt mellem delstaterne (länderne) og kommunerne. De deltagende länder (delstater) får tildelt ramme efter forhandlinger med ministeriet, og länderne bestemmer selv hvilke byer og kommuner, der skal have støtte. Ejere og investorer i området kan herefter søge kommunen om tilskud til projekter. Det er dog intentionen med programmet, at indsatsen er baseret på yderligere tilskud fra ikke bare delstater, kommuner og byer¹³, men også fra EU og fra privat side. Kommunerne har mulighed for at etablere en lokal fond med midlerne til støtte af lokale initiativer med op til 50% via de offentlige midler fra programmet, herunder også midler fra delstat, kommune og by, mens de øvrige min. 50% kommer fra privat side eller anden offentlig side. Det er en lokal styregruppe, som bestemmer, hvordan midlerne uddeles og bruges. Samtidig gøres der ofte brug af medfinansiering fra andre føderale byfornyelsesprogrammer (BMUB, 2013).

Støtte til forskellige områder

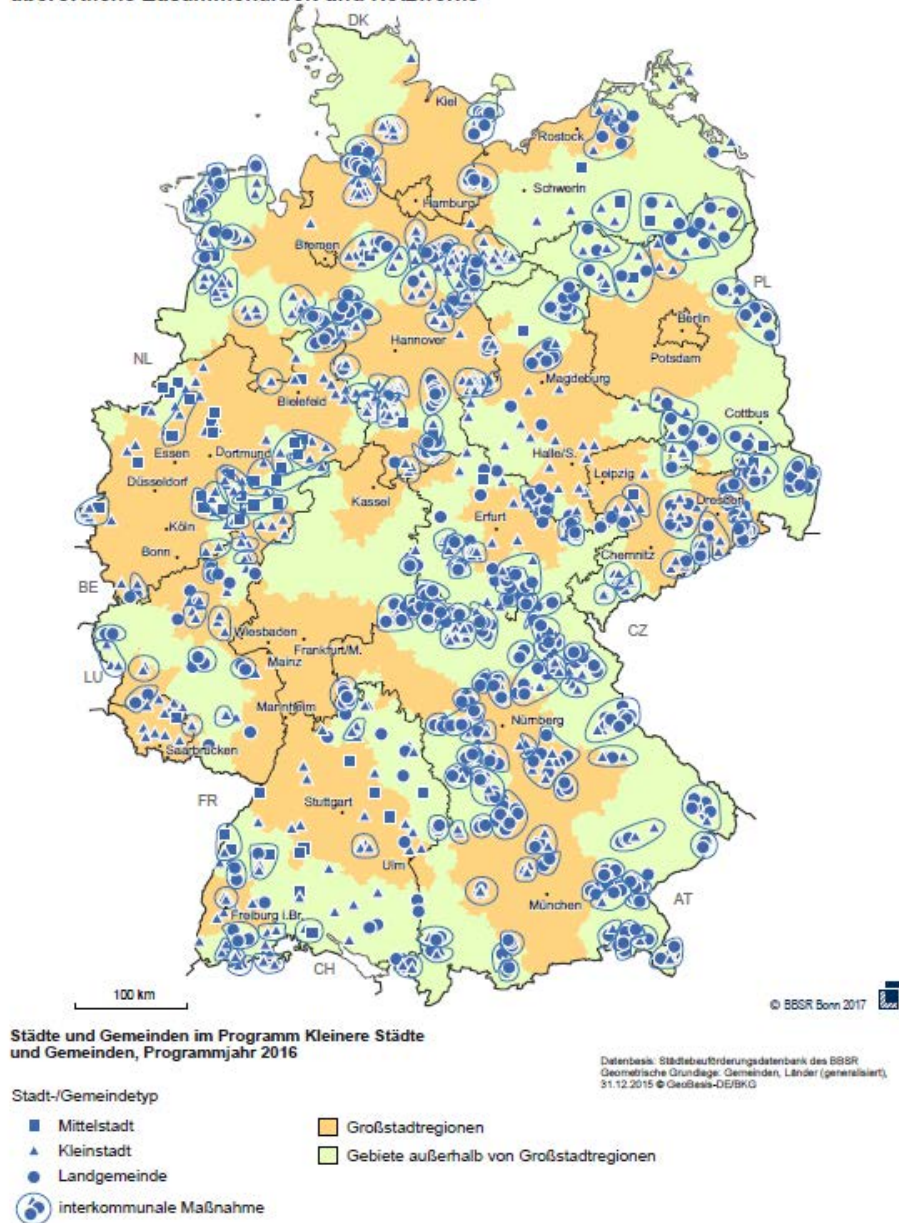
En statusberetning fra programmet fra 2016 (BMUB, 2014) viste, at der siden programmets start i 2010 er støttet 661 indsatser med samlede føderale tilskud på 428 mio. € (svarende til knap 5 mio. kr. pr. indsats). Mere end

¹³ Der er 2.058 byer i Tyskland og 12.013 kommuner. Byerne svarer til kommuner, der ikke er del af en Stadtkreis, dvs. kommuner, der har "bystatus", og dermed også en større grad af autonomi sammenlignet med kommuner. Kommuner udgør den mindste administrative enhed i Tyskland. Kommuner, der har betegnelsen "Stadt", er bykommuner, mens kommuner, der benævnes "Gemeinde", er landkommuner.

1.200 kommuner har deltaget i programmet. 95% er mindre byer og landbosætninger (under 20.000 indbyggere), mens 5% udgøres af mellemstore kommuner og byer (20.000-50.000 indbyggere). Alle delstater på nær Hessen og bystaterne Berlin, Bremen og Hamburg har deltaget i programmet. En indsats kan rumme samarbejder mellem byer og kommuner eller samarbejde inden for en kommune. Mere end halvdelen (56%) af indsætterne finder sted i form af tvær-kommunale samarbejder. En tredjedel består af 2-4 kommuner, mens en femtedel rummer mere end fem deltagende kommuner. I knap halvdelen (44%) af indsætterne er der kun én kommune, som deltager, men typisk indebærer det samarbejde på tværs af byerne i kommunen (BMUB, 2014).

Den geografiske udpegning af byfornyelsesområdet er centralt for de tvær-kommunale samarbejder, der skal rumme fælles målsætninger, strategier og rumlige prioriteringer i et integreret koncept, samtidig med at de udviklede strategier oversættes til konkrete mål. Knap halvdelen (43 %) ligger i bycentre og en mindre del (7 %) i bymidter i landområder. Knap halvdelen (41 %) forener forskellige typer områder, mens et fåtal (6%) ligger i udkantsområder. Det illustrerer, at områdeindsætterne i høj grad går ud på at styrke bymidter og bycentre som ankerpunkter for service og infrastruktur (BMUB, 2014).

Kleinere Städte und Gemeinden - überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke



Figur 8. Oversigt over projekter og samarbejder gennemført under programmet. Oversigten er for 2016 og viser lokaliseringen af by og bysamarbejder. Det omfatter centerbyer (Mittelstadt, 20.000-100.000 indbyggere), mindre byer (Kleinstadt, 5.000-20.000 indbyggere) og landsbyer (Landgemeinden, under 5.000 indbyggere eller uden centrale funktioner) samt angivelse af mellemkommunale samarbejder (interkommunale Massnahme). Det er ligeledes angivet hvilken type region byerne er beliggende i: Storbyregion (Gross-stadregionen) eller områder uden for storbyregioner (Gebiete ausserhalb von Gross-stadregionen). Kilde: <https://www.staedtebauforderung.info>

Tværkommunalt samarbejde

Det tværkommunale samarbejde og netværk er forskellige fra program til program; typisk handler samarbejdet om at koncentrere funktioner i kommuner eller byer, der er centrale for området, eller også handler det om at sprede funktionerne i et område (BMUB, 2014). Kommune- og bysamarbejderne har forskellige niveauer for samarbejde, forskellige dimensioner og målsætninger. I flere tilfælde medvirker samarbejdet til at styrke eller fortsætte eksisterende samarbejder med strategiske indsatser, som finansieres fra anden side (fx ELER/Leader eller andre føderale programmer). Der ligger både økonomiske og funktionelle årsager til dette – de mindre kommuners økonomi kan ikke løfte opgaven alene, derfor er der brug for samarbejde (BMUB, 2014). For mange deltagende kommuner indebar den første

runde af programmet (2010-2013), at der blev dannet tværkommunale samarbejder og koordinering af overregionale indsatser (BMUB, 2014). Det understreges i opsamlingen af programmet, at det i forbindelse med tilpasning af serviceforsyning og infrastruktur er vigtigt at involvere alle relevante aktører for bl.a. at skabe opmærksomhed på nødvendigheden af tilpasningen, hvilket kan være en udfordring for både politikere og administration (BMUB, 2014).

Statusberetningen viser, at der findes forskellige former for samarbejder omkring byfornyelsesindsatserne, både formelle og uformelle samarbejder; bundne og forpligtende strukturer kan give stærke samarbejder, men kan i andre sammenhænge betyde at vigtige aktører ikke får adgang til samarbejdet (BMUB, 2014). Erfaringerne viser, at det kan være en fordel at benytte eksisterende netværk som platform for samarbejdet. Det er ligeledes vigtigt at opbygge tillid i samarbejdet og undgå intern konkurrence mellem kommunerne. Erfaringerne viser også, at det fælles arbejde, der etableres omkring byfornyelsesindsatsen, kan være med til at forhindre, at der konkurreres mellem kommunerne om nyt byggeri af boliger og erhverv (BMUB, 2014). På det operationelle niveau kan samarbejdet foregå på mange forskellige måder, fx gennem oprettelse af et fælles kontor, gennem skiftende lederskab mellem kommunerne eller gennem ekstern facilitering og ledelse. I nogle samarbejder – eksempelvis hvor det handler om at styrke et fælles bycenterum - er man typisk meget fokuseret på at skabe et fællesskab om opgaven, mens man i andre typer samarbejder er fokuseret mere på at dele arbejdsopgaver og skabe tydeligere identitet på tværs af kommunerne (BMUB, 2014). Samarbejderne befinder sig desuden på forskellige stadier; ofte falder byfornyelsesindsatsen ind i et eksisterende tværkommunalt eller strategisk samarbejde, finansieret fra anden side, hvor byfornyelsen så benyttes til at styrke bestemte temaer. Det er dog vigtigt, at organiseringen er på plads som det første, før der startes et tværgående byfornyelsessamarbejde.

Service og lokalisering

Tilpasningen af infrastrukturen mellem de deltagende byer handler især om uddannelse, lokal forsyning, offentlig transport og mobilitet, sundhed samt social og teknisk infrastruktur (BMUB, 2014). Mange programmer omhandler centralisering af servicefaciliteter i nærheden af trafikforbindelser, ofte togstationer, så man gør servicen mere tilgængelig for alle, særligt i de omkringliggende landsbyer. Det gælder typisk lægehuse og sundhedsfaciliteter, men kan også rumme andre som fx biblioteker, butikker m.m. Gamle stationsbygninger er ofte vigtige "landmarks", hvor en renovering eller ombygning af dem er en del af indsatsen. Et eksempel er Dosse i Pritzwalk-Wittstock, hvor man som en del af byfornyelsesindsatsen ombygger en tom stationsbygning til lægekonsultation og apotek, som gør den lettere tilgængelig for de omkringliggende byer. Et andet eksempel er fra Brandenburg, hvor man i samarbejdet "AG niedere Fläming" fokuserer på en centralisering af de offentlige services parallelt med et mobilitetskoncept, som bl.a. tager hensyn til mobilitetsbehov for den ældre del af befolkningen (BMUB, 2014). Den private serviceforsyning kan kommunerne kun i begrænset omfang gøre noget for at fremme; her kan lokale "landsby-butikker" drevet af lokale kræfter til gengæld være en løsning. Udover at fungere som dagligvarehandel, hvor der er mulighed for at promovere regionale produkter, kan de fungere som center for andre services, mødesteder, klubber m.m., og på den måde være med til at revitalisere bycenteret. Der er flere eksempler på, at landsbybutikker bliver etableret som en del af byfornyelsesprogrammet (BMUB, 2014).

Omstrukturering af offentlige services kombineres ofte med en opgradering af de pågældende lokaliteter. Mange steder har det medført et arkitektonisk løft af byen og bymiljøet og medfører en accept af servicetilpasningen blandt lokalbefolkningen, bl.a. fordi den medfører en højere attraktivitet af

byen (BMUB, 2014). Tilstedeværelse af offentlig service særligt inden for uddannelse og børnepasning anses i stigende grad som en væsentlig lokaliseringsfaktor for børnefamilier. Der er således eksempler på, at man bruger tomme skoler til børnepasning, hvor man samler flere perifert beliggende undervisningsfaciliteter, børnehaver og vuggestuer ét sted, hvor de nye rammer kan skabe forbedrede forhold og længere åbningstider (BMUB, 2014).

Erfaringerne viser, at en aktiv borgerdeltagelse, fx i form af praktisk deltagelse i arbejdsgrupper eller lignende, er afgørende for at sikre en konstruktiv tilgang til at træffe svære beslutninger, fx om placering af bestemte faciliteter. En vigtig forudsætning er desuden talmateriale og oplysninger om services og faciliteter, antallet af skolebørn, brug af infrastruktur, prognoser om den demografiske udvikling m.m. (BMUB, 2014).

Eksempler på indsatser

I det følgende beskrives to eksempler, der er gennemført med støtte fra "Mindre byer og kommuner": Sängerstadt Region (Brandenburg), et tværgående samarbejde om opgradering af sportsfaciliteter og et samarbejde mellem 12 kommuner i Brückenland Bayern-Böhmen (Bayern) omkring en "tomgangsoffensiv". Beskrivelserne er baseret på statusberetningen for byfornyelsesprogrammet (BMUB, 2014).

Sängerstadt Region

Sängerstadt Region ligger i den sydlige del af Brandenburg og består af tre byer med et samlet indbyggertal på 46.000. I 2009 dannede man det mellemkommunale samarbejde "*Kommunalverbund Sängerstadtregion - Kulturland mit Energie*" med det formål at udarbejde en samlet strategi for at håndtere konsekvenserne af de demografiske forandringer og for at styrke den regionale identitet. Finsterwalde er center for services i samarbejdet. På trods af en række offentlige services og kulturelle faciliteter og et kommercielt center inden for metal- og elektronikindustrien samt en turistattraktion i en nedlagt mine er de deltagende kommuner hårdt ramt af demografiske ændringer: i perioden 2000-2011 er indbyggertallet faldet med 16% og andelen af unge under 15 år med en tredjedel – samtidig er andelen af ældre over 65 år steget med en fjerdedel. Andre udfordringer er en mangel på faglærte arbejdere og en høj ledighed af boliger. Disse udfordringer var baggrunden for, at man søgte om deltagelse i byfornyelsesprogrammet for mindre byer og landsbyer. Byfornyelsen har medført en række projekter. Som en første indsats opgraderede man et træningscenter i Finsterwalde, hvilket muliggjorde industrirelateret undervisning for studenter i Sängerstadt regionen, hvilket kan afhjælpe manglen på kvalificeret arbejdskraft. Et andet fokusområde var sport og sportsfaciliteter. Man gennemførte en kortlægning af borgernes deltagelse og sportsaktiviteter som viste, at der er en overforsyning af udendørs sportsområder, men en passende mængde indendørs faciliteter, og herudfra planlagde og prioriterede man investeringer, der gør sportsfaciliteterne tilgængelige for alle. På turistområdet har man reetableret en industri-jernbane mellem Finsterwalde og Lichterfeld, og der er skabt forbedret tilgængelighed ved den lokale besøgsmine, ligesom den centrale markedsplads i Sonnevalde vil blive opgraderet og gjort tilgængelig. Indsatsen er finansieret gennem en række forskellige kilder: Det føderale byfornyelsesprogram for mindre byer og kommuner, Den Europæiske Landbrugsfond for Rural Udvikling (EAFRD), "Beskyttelse af bygningskultur", "Byfornyelse Øst", "Aktive by- og forstadscentre" og "Genetablering og udvikling" samt et program til forbedring af regional infrastruktur.

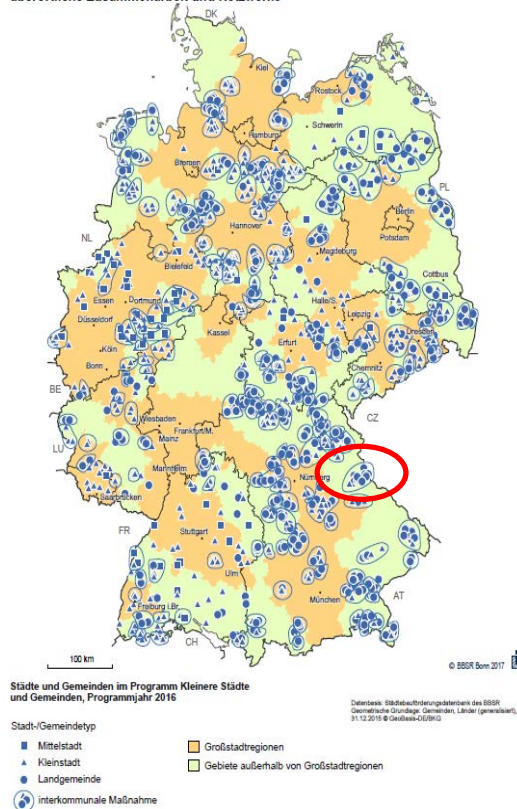
Det særlige ved indsatsen er, at lokalsamfundene har udviklet deres egen samarbejdsmodel for at skabe finansiel basis for de fælles projekter. Hver deltager har betalt 1 € pr. indbygger pr. år til samarbejdet siden 2011. "Ind-

bygger-euroen" var med til at initiere opstarten og etablere de første projekter. Pengene benyttes samtidig til at finansiere fælles PR-arbejde, undersøgelser og udvikling af samarbejdskoncepter. Der har været stor lokal opbakning til "indbygger-euroen", da den opfattes som en fair måde at finansiere en del af indsatsen på. Erfaringen er, at fortsættelsen af et tværkommunalt samarbejdskoncept er forudsætning for et vellykket samarbejde. Det kræver en løbende tilpasning, og derfor opdateres konceptet hvert andet år.

"Tomgangsoffensiv" i Bayern-Böhmen

"Tomgangsoffensiven" er et samarbejdsprojekt mellem tolv kommuner i LEADER-regionen "Brückenland Bayern-Böhmen" (ca. 15.000 indbyggere) i det Bayeriske bezirk Oberpfalz nær den tjekkiske grænse. En lokal LAG har udviklet ideen om projektet, der skal imødegå den stigende tomgang af bygninger som følge af demografiske og økonomiske ændringer. Kommunerne, der deltager i tomgangsoffensiven, har de senere år oplevet fraflytning, aldring, faldende børnetal samt lange afstande til service og offentlige faciliteter. Samtidig har der været et stigende antal tomme bygninger i området og særligt i de historiske centre i byerne. De tomme bygninger omfatter boliger, landbrugsbygninger, restauranter, banker m.m. Formålet med indsatsen var at sikre den fremtidige kommunale serviceforsyning, skabe samarbejde på tværs af kommunerne omkring dette, håndtere de tomme bygninger, sikre de historiske bygninger i bycenteret og revitalisere bykernen. Herunder lagde man stor vægt på at skabe opmærksomhed om problemet med de tomme bygninger, bl.a. gennem udbredt samarbejde og PR-indsatser. Der er i alt (til og med 2016) givet ca. 1 million € fra programmet for "Mindre byer". Da man kom med i programmet i 2010 (under ledelse af Altendorf Kommune) satte man gang i tomgangsoffensiven, som kun var planlagt til at være ét år.

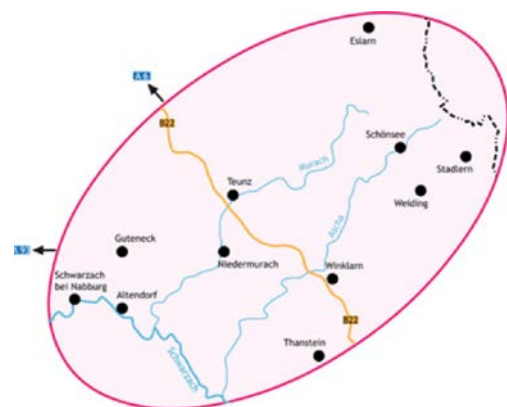
Kleinere Städte und Gemeinden -
überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke



Figur 9. Samarbejds geografiske placering



Figur 10. Logo for tomgangsoffensiven. Kilde: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (2014)



Figur 11. De deltagende kommuner i tomgangsoffensiven. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (2014)

Man startede projektet med at nedsætte et eksternt plankontor med deltagelse af en gruppe tværfagligt sammensatte eksperter, der skulle bo og arbejde 11 måneder i området og komme med nye og ukonventionelle ideer til indsatser. Man lavede bl.a. en kortlægning og database over alle tomme boliger og erhvervslokaler, alle deltagende kommuners services og faciliteter, tekniske som sociale og udarbejdede på den baggrund en handlingsplan for en fremtidig sikring af den kommunale service. Den videre implementering af planen gennemføres under rammerne af et regionalt udviklingskoncept (REK), som er udviklet i forbindelse med et LEADER-projekt. I 2016 blev det regionale udviklingskoncept erstattet af et integreret udviklingskoncept (ILEK), som koordinerer aktiviteterne i samarbejdsområdet, hjælper med at finde finansiering m.m. Indsatsen indebærer et tæt borgersamarbejde gennem et borger-bureau etableret i en tom bygning i Altendorf (2010-2011), hvor der blev afholdt tematiske workshops og events omkring tomme bygninger og en formidling via en hjemmeside om "tomgangsoffensiven". Der blev udviklet mulige anvendelser for de tomme bygninger, hvor bannere og store "L"-bogstaver indikerede tomme bygninger.



Figur 12. Det vandrende L ("Wander-L"), der indikerer tomgang foran et gods (Schlossbauernhof). Kilde: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (2014)

Der blev samtidig ydet rådgivning til de pågældende ejere og mulige købere og oprettet en tomgangsbørs, hvilket tilsammen medførte en række investeringer og renoveringsindsatser i flere tomme bygninger. Det første ombygningsprojekter startede i 2012 og omfattede bl.a. transformation af et tidligere gods på 2.800 m² i byen Altfalter til et nyt lokalcenter med stor støtte fra borgernes side. Hovedbygningen har været åben for offentligheden siden 2016, mens de tilhørende staldbygninger færdiggøres i løbet af 2018. Herudover er der gennemført en række andre omdannelsesprojekter, bl.a.:

- Omdannelse af en tidligere bank til en landsby-butik i 2014 i centrum af byen Altendorf. Den tjener nu som lokalt forsynings- og mødested, og ombygningen blev støttet af byfornyelsesprogrammet.
- Omdannelse af et tidligere malteri i Eslarn til et aktivt museum, som åbnede i 2015
- Omdannelse af markedsplads og en ejendom (Thammer estate) i byen Winklarn i 2018. Ejendommen, som er et tidligere bryggeri og kro, skal i fremtiden bruges som et interkommunalt center for bygningsbevaring og -kultur, som desuden skal rumme uddannelsesformål i form af rådgivning og efteruddannelse af håndværkere. Formålet er at skabe opmærksomhed om renovering af historiske bygninger og vedligeholde håndværksteknisk kunnen. I forbindelse med centeret etableres også seniorboliger med en tilknyttet midlertidig lægeklinik.

Fremover vil der være fokus på omdannelse af bygninger til boliger for flygtninge og til ældre. På møder og workshops med ældre er der blevet diskuteret forskellige fremtidige bosætningsmuligheder, som bl.a. viste, at der er en efterspørgsel på senior-bofællesskaber. På dette grundlag udviklede projektteamet forskellige scenarier og kontaktede potentielle investorer og operatø-

rer. Finansieringen af de forskellige initiativer er sket via byfornyelsesprogrammet "Mindre byer og kommuner" (ca. 1 mio. €) i sammenhæng med byfornyelsesprogrammet "Stadtumbau West", et føderalt program om mødesteder for ældre samt med tilskud fra EU-programmerne LEADER og EAFRD fonde for udvikling i landdistrikter. Der er ikke oplysninger om det samlede støttebeløb.

Et særligt træk ved indsatsen er den (ifølge statusberetningen, BMUB (2014)) innovative tilgang med en intensiv og midlertidig brug af en ekstern projektgruppe bestående af eksperter fra forskellige fagdiscipliner, som har gjort det muligt at generere et stort antal projektideer på kort tid. Det har medført en efter sigende optimistisk stemning i tilgangen til udfordringerne, en stor frivillig arbejdsindsats blandt borgerne og medvirket til at tiltrække ekstern finansiering til implementering af projekterne. Arbejdsprogrammet, der blev etableret i 2015, danner grundlag for den fortsatte udvikling af det tværkommunale samarbejde (BMUB, 2014).

Erfaringer med programmet

Statusberetningen fra programmet indikerer, at erfaringerne med programmet er overvejende positive. Det understøttes af, at den føderale støtte til programmet er fortsat med at vokse. Blandt udfordringerne peges der på (BMUB, 2014), at der bør gøres mere for at programmets målsætninger følges lokalt, herunder en nøjere monitorering, og på at målsætningerne kommunikeres mere aktivt på lokalt niveau. Samtidig skal der arbejdes med forankringen af de nye servicetiltag, der implementeres i byfornyelsesindsatserne. Endelig er det ifølge statusberetningen vigtigt fortsat at udvikle det tværkommunale samarbejde – eksempelvis finansieringen – på tværs af delstaterne. Det er ikke let at udvikle integrerede og tværgående udviklingskoncepter, og det er heller ikke i alle projekter, at det lykkes. Både forbundsregeringen og delstaterne ser imidlertid programmet som en læreproces, derfor er det yderst vigtigt at udveksle erfaringer og læring fra programmet, og hvordan lokale potentialer kan udvikles (BMUB, 2014).

Målsætningen er bindende aftaler og planer mellem kommunerne og enighed om fremtidige målsætninger og prioriteringer, fx inden for offentlig og privat serviceforsyning. Det er derfor vigtigt med præcise vurderinger af serviceefterspørgsel fra forskellige befolkningsgrupper, tilgængelighed af disse og en vurdering af behovet for at tilpasse den offentlige og private serviceforsyning. På den baggrund kan der opstilles alternativer for organisation og samarbejde omkring servicen. Der er derfor behov for målrettet dataindsamling, som kan danne baggrund for prognoser og scenarier, der skaber grundlag og legitimitet for tilpasning af serviceniveauet. Særlig med hensyn til lokaliseringen er dette vigtigt, da det ikke er muligt at tilbyde den samme service i alle mindre byer (BMUB, 2014).

Erfaringerne viser, at programmerne fungerer bedst, hvis der inkluderes følgende (BMUB, 2014):

- Rumlige modeller for den fremtidige arbejdsdeling, hvor de enkelte lokationers funktioner skitseres
- Fokus på indhold og geografi: Der er behov for at prioritere - ikke mindst på baggrund af de begrænsede økonomiske og menneskelige ressourcer - og der kan kun udføres indsatser i begrænsede dele af det område, som udpeges af kommunen
- Sektortænkningen kan overvindes, og der kan etableres gode løsninger, hvis aktører fra forskellige specialist-områder bringes sammen. Det er dog vigtigt, at den konkrete efterspørgsel identificeres og kommunikeres, og derfor er det vigtigt at benytte grundige analyser og prognoser
- Ved opstart af samarbejdet skal det stå klart, at problemerne ikke kan håndteres af den enkelte kommune alene, og at samarbejdet rummer større fordele end ulemper

- Der er en fremtidsorientering, og at samarbejdet har konkrete mål, herunder mulige økonomiske besparelser.
- Der etableres en klar ansvarsfordeling og arbejdsorganisering i samarbejdet, og at mål og opgaver er realistiske og håndterbare
- Der skabes enighed om de formelle rammer for samarbejdet
- Nøgleaktører fra det politiske og administrative niveau involveres for at sikre en høj grad af legitimitet, høj prioritet og opbakning både internt og eksternt og at skabe en høj grad af transparens og åbenhed.

Det mellemkommunale samarbejde er komplekst og udfordrende for alle parter. Det er derfor vigtigt, at man tager sig tid til processen om de indledende faser. Opstarten af samarbejdet er et følsomt skridt og kan fx lettes ved, at det forberedes af personer med stor legitimitet på tværs af de delta-gende kommuner. Det kan også indebære en tidlig implementering af mindre projekter for at skabe tillid i samarbejdet (BMUB, 2014).

Skrumpning: Et problem for enfamiliehuse?

De demografiske forandrings betydning for boligmarkedet i Tyskland har længe været genstand for diskussion. Med de store præferencer for enfamiliehuse og den (i sammenligning med andre lande) begrænsede mængde en- og tofamiliehuse på markedet¹⁴ har det generelt været opfattelsen, at disse huse ikke ville blive berørt af de demografiske forandringer og den faldende efterspørgsel på boliger. Nyere studier tyder imidlertid på, at også områder med enfamiliehuse kan blive berørt af de demografiske forandringer og komme til at udgøre en fremtidig udfordring for by- og boligpolitikken (Berndgen-Kasiser et al, 2014; Zakrzewski et al, 2014).

Der er flere årsager til dette: Generationerne af parcelhusejere er fra efterkrigsårene og er relativt store, mens de nye generationer af købere til parcelhusene er relativt små. Det kan resultere i et "kvantitativt mismatch", og potentielt føre til tomme og forfaldne parcelhuse. Der er en meget lav mobilitet på det tyske boligmarked blandt boligejere over 55 år (Berndgen-Kaiser et al, 2014) - kun omkring 20% af ejerne skifter bolig efter denne alder, hvilket betyder, at de bliver i deres bolig så længe som muligt ("ageing in place"). Tendensen til at blive boende i eget parcelhus blokerer for, at nye generationer kan komme til. I mellemtiden erstattes det manglende udbud med opførelse af nye parcelhusområder (Zakrzewski et al, 2014). Derfor forventes det også, at mængden af parcelhuse på markedet vil stige i de kommende år, samtidig med at der vil blive opført flere nybyggede enfamiliehuse som følge af det begrænsede udbud p.t. Samtidig er ændrede boligpræferencer blandt 30-50 årige og nye familiemønstre med til at begrænse efterspørgslen på enfamiliehuse i områder langt fra de større byer. Blandt de yngre grupper forventes større efterspørgsel på bymæssige kvaliteter, som gåafstande, god offentlig transport, mindre afhængighed af bilejerskab m.m. Allerede nu kan man se en stigende efterspørgsel på enfamiliehusene, hvor sælgere ofte må acceptere store tab (undtagen når de ligger nær større byer). Af samme grund fungerer enfamiliehuset som pensionsopsparing ikke på samme måde som tidligere (Zakrzewski et al, 2014).

Et studie af markedet for enfamiliehuse i Tyskland (Lerbs & Teske, 2016) konkluderer, at priserne på enfamiliehuse er under pres, men at den nuværende meget gunstige økonomiske udvikling skjuler dette forhold. Samtidig

¹⁴ Andelen af enfamiliehuse og rækkehuse udgør i Tyskland 45% af boligmassen mod et EU-gennemsnit på 57%. Andelen af ejerboliger er tilsvarende lav, 53% sammenlignet med et EU-gennemsnit på 71%.

konkluderes det, at tomme boliger påvirker priserne på nærliggende enfamiliehus negativt, men ikke nok til at påvirke markedet som helhed. De udfordringer, der er med manglende attraktivitet af enfamiliehus, er således overvejende lokale i specifikke kommuner og lokalområder.

En anden undersøgelse viser, at der blandt de tyske kommuner er store forskelle på, hvordan man ser på enfamiliehusene, herunder om man ser nogle problemer med dem (Berndgen-Kaiser et al, 2014)¹⁵. Nogle kommuner har dårligt nok beskæftiget sig med dem, mens andre ser det som en stor udfordring og er godt orienteret om det. Der skal dog være store problemer med enfamiliehusene før man beskæftiger sig med det. Den generelle opfattelse blandt ejendomsmæglere m.m. er, at huspriserne vil falde på lang sigt, og at stigende boligpriser kan forventes i få tilfælde, men også at prisforskellene mellem attraktive og mindre attraktive lokaliseringer vil stige.

En survey blandt kommunerne viser, at det primært er problemer med tomme boliger man forventer mht. enfamiliehusene, mens der omvendt er få bekymringer omkring de sociale forandringer knyttet til enfamiliehusene, enten i form af gentrificering eller tilflytning af lavindkomstgrupper (Berndgen-Kaiser, 2017).

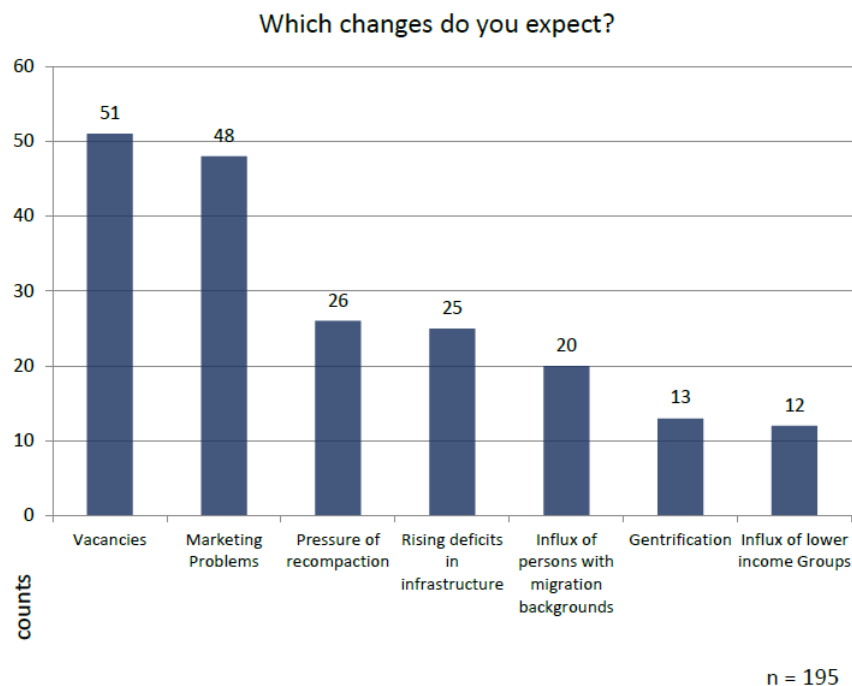


Figure 13. Survey fra 2015 blandt 1.550 kommuner med mere end 10.000 indbyggere om deres forventninger til forandringer i markedet for enfamiliehus. 356 fulde besvarelser (responsrate på 26%) og 467 ufuldendte svar. Som det ses er tomme boliger (vacancies) den faktor, som flest kommuner har forventninger til vil ændre sig. Kilde: Andrea Berndgen-Kaiser (2017).

I de kommuner, hvor der er lav efterspørgsel på enfamiliehusene, er byplanlæggerne i gang med overvejelser om, hvad der på sigt skal ske med dem: hvis de bliver stående, vil det påvirke de omkringliggende boligområder negativt, så nedrivning kan komme på tale. Det koster også kommunerne udgifter til vedligeholdelse af infrastruktur at opretholde boliger i disse områder, selvom det er relativt få beboere, der bor her. Udgifterne pr. beboer stiger i takt med at områderne affolkes; eksempelvis skal spildevandsledningerne spules, da der ikke er samme brug af dem (Berndgen-Kaiser et al, 2014).

¹⁵ Undersøgelsen omfatter case-studier af 29 parcelhusområder opført i 1950-1970'erne, surveys og interviews blandt kommuner, ejendomsmæglere og beboere og udvikling af en række strategiske værktøjer til brug for planlæggere, baseret på case-studier af 14 kommuners indsatser i fem länder.

Mange kommuner har allerede igangsat initiativer for at tilpasse boligområderne til en aldrende befolkning med bl.a. flere ældrevenlige boliger og barrierefri, offentlige områder, mens der også er igangsat initiativer for at imødegå tomme huse ved bl.a. at stimulere efterspørgslen på enfamiliehuse, skabe oversigt over tomme bygninger og grunde, skabe en børs for "brugte boliger" m.m. – der er ligeledes enkelte eksempler på kommuner, der arbejder aktivt med nedrivningsindsatser.

Der er på føderalt niveau ingen programmer for at håndtere overskydende enfamiliehuse, fx i form af nedrivningspuljer eller lignende. Derimod ser man lokale initiativer, der retter sig imod udfordringen. Et eksempel er den tyske by Hiddenhausen, hvor man i 2007 iværksatte programmet "young buy old" for at fremme unge familiers lyst til at købe eksisterende enfamiliehuse fremfor at bygge nyt. Programmet gav unge familier muligheder for at få en kvalificeret bygningsgennemgang af et ældre hus med forslag om hvilke forbedringer, der bør gennemføres. Der gives maks. 600 €, men med tillæg på 300 € for hvert barn, der er over 18 år. I alt gives der højst 1.500 € i støtte pr. bygning. Bygningsgennemgangen skal gennemføres af en arkitekt eller anden ekspert, og bygningen skal være mindst 25 år gammel fra indflytningstidspunktet.

Myndighederne (kommunerne) har strengt taget ingen interventionsmuligheder over for enfamiliehusene, men Berndgen-Kaiser et al. (2014) peger på, at de i stedet kan påtage sig andre roller, der kan påvirke udviklingen til det bedre, herunder:

- Planlægning og regulering: Etablere zoneinddeling, regulering fx at begrænse tilladelser til nybyggeri
- Tilvejebringelse af faciliteter: Tilstedeværelse af forskellige typer for offentlig infrastruktur som vand- og spildevandsforsyning, offentlig transport, energiforsyning og affaldsindsamling m.m.
- Monitorering og rådgivning. Forskellige former for statistisk information kan gøres tilgængelig for relevante parter, også på tværs af kommunale forvaltninger
- Initiering og promovning: Kommunen kan være med til at sætte bestemte problemstillinger på dagsordenen. Det kan dog ikke forventes, at kommunerne vil finansiere indsatser direkte, da kommunernes økonomi generelt er begrænset, men man kan bidrage med tilskud eller hjælpe med at søge statslige puljer m.m.
- Moderation: Kommunen kan medvirke til at facilitere diskussioner og løse konflikter, fx mellem developere og lokalbefolkning ved omdannelse af et boligområde

Disse muligheder er sammenfattet i skemaet herunder.

Tabel 5. Mulige indsatser og politikker i tyske kommuner over for områder med udsatte enfamiliehuse. Kilde: Berndgen-Kaiser et al (2014).

Indsatstype	Aktivitet	Formål
Strategisk planlægning og monitorering	Analyse af boligbestanden og beboersammensætning baseret på lokale statistikker	Fastlægning af udgangssituation og den hidtidige udvikling af lokalområdet; vurdere den fremtidige udvikling af området
	Beboer-survey	Kortlægning af mangler set fra beboernes synspunkt; indsamle data om ønsker og behov fra beboerne
	Dialog med ejendomsmæglere og andre boligmarkedsaktører	Vurdere situation og markedsperspektiv af området; indsamle viden om efterspørgsel fra nye mulige tilflyttere
	Jævnlig indsamling af indikatorer, som identificerer de negative trends tidligt	Monitorere udviklingen i lokalsamfundet; tidlig advarsel om kritisk udvikling, som kræver kommunal intervention
	Etablere integrerede udviklingsplaner	Skabe ramme for kommunal indsats og for investeringer; grundlag for lokal og kommunal planlægning
Byudvikling og land management	Udvikling af eksisterende boligmasse, begrænsning lokaliserings for nye byggeområder	Skabe incitamenter for køb af eksisterende boliger, undgå overskud på boligmarkedet
	Tværkommunalt land management	Udvikle en tværkommunal greenfield strategi for at undgå overforsyning på boligmarkedet
	Infill-projekter	Byudvikling gennem udnyttelse af eksisterende byggetomter
	Omdannelse af ledige ikke-beboelsesejendomme (greyfield development)	Aktivere og omdanne ledige grunde
	Planer for øget befolkningstæthed	Øge antallet af boliger og boligarealet
	Stimulering af markedsefterspørgsel, PR	Rette opmærksomheden mod eksisterende bygninger og ledige grunde
Infrastruktur og lokale faciliteter	Analyse og generering af baggrundsinformation	Kortlægge og analysere mangler; beslutningsgrundlag for videre målsætninger om at eliminere forsyningsmangler
	Tilpasning af den tekniske infrastruktur	Tilpasse netværk for at stabilisere økonomisk levedygtighed og sikre teknisk funktionalitet
	Tilpasning af den sociale infrastruktur	Eliminere forsyningsmangler; opgradere lokalområdet ved at opgradere infrastrukturen
	Tilpasning af sundhedsservices i området	Services for ældre; skabe eller sikre en tilstrækkelig sundhedsservice; sikre længst mulig uafhængighed og at de ældre kan forblive i familiære omgivelser
	Sikre og styrke eksisterende faciliteter	Langsigtet vedligeholdelse af lokale faciliteter
	Alternativ styring af lokale faciliteter	Sikre forsyning af centrale goder og services; opgradere lokalområdet gennem forbedret forsyning
Byrum og bydesign	Opgradere offentlige pladser og rum	Øge attraktiviteten; forbedre tilgængelighed af grønne områder; gøre byrummene til steder for møder og kommunikation; stimulere private indsatser for opgradering
	Designne tilgængelige offentlige rum	Forbedre tilgængelighed for folk med begrænset mobilitet
	Bevaring af bebyggelser, der definerer bylandskabet	Beskytte de oprindelige strukturer; udvikling med omtanke
Trafik og mobilitet	Tilpasning og styrkelse af lokal offentlig transport	Tilpasse transportforbindelser til beboernes behov; opgradere området gennem forbedring af de offentlige transportforbindelser
	Alternative og fleksible mobilitetsplaner	Sikre mobilitet på trods af lav levedygtighed; stimulere lokalt engagement and naboskab; etablere selvforsynende strukturer
	Om-design af parkeringsområder (i kompakte boligområder)	Skabe nye p-områder; opgradere de offentlige byrum; bevare identiteten af lokalområdet
Bygninger og boliger	Formidle information om energirenovering af bygninger	Skabe overblik over finansieringsmuligheder; reducere renoveringsmangler; reducere energiforbruget
	Formidle information om ældrevenlig tilpasning af bebyggelser	Skabe overblik over finansieringsmuligheder; tilpasse boligbestanden til barrierefri standarder
	Formidle information om general boligtilpasning	Skabe overblik over finansieringsmuligheder; tilpasse boliger til ændrede behov; dele-boliger
	Etablere en modelbolig som eksempel på vellykket boligtilpasning	Opridse spektret af mulige ændringer; styrke privates motivation til at investere
	Styrke netværk og samarbejde mellem håndværkere med speciale i renovering af enfamiliehuse	Facilitere målsætninger for tilpasning af boligbestanden; bringe forsynere og forbrugere sammen
	Opførsel af ældrevenlige boliger; facilitere flytning til ældrevenlige omgivelser	Støtte generationsskifte; gøre "blokerede" bygninger klar til yngre familier
Beboere og deltagelse	Lokale ejerforeninger	Opgradere lokalområdet gennem koordinerede målsætninger med private ejere
	Fremme af selvhjælps initiativer	Alternativ forsyning og støtte gennem fx foreninger, kooperativer, lokale netværk m.m.
	Samarbejdende og deltagende planlægningsprocesser	Styrke accepten af kommunale målsætninger og planer; tage hensyn til beboernes bekymringer
	Fremme indsatser, der forbedrer livet i lokalområdet	Styrke borgerdeltagelse og den sociale sammenhængskraft

Samlet set kan man konkludere, at der på baggrund af de langsigtede demografiske forandringer og urbanisering i Tyskland foregår en socioøkonomisk forandring af enfamiliehus-segmentet. Selvom der ikke p.t. er nogen større ledigheder på nationalt niveau er der i mange byer og kommuner udfordringer, som håndteres lokalt, og samtidig en fare for en betydelig overforsyning af enfamiliehuse fremadrettet.

Opsamling

Med byfornyelsesprogrammet for mindre byer og kommuner sættes der fokus på en flerhed af problemer, der kendetegner mindre byer, og på at motivere kommuner og byer til samarbejde om en koncentration og styrkelse af servicetilbuddene i området:

- Der stilles krav om tværgående samarbejde mellem byer og kommuner for at få støtte
- Der er stor fokus på serviceforsyning i mindre byer og landdistrikter og en helhedsorienteret tilgang til et bymønster, hvor forskellige funktioner tænkes ind (boliger, service, infrastruktur, kultur m.m.)
- Der lægges op til en styrkelse af attraktivitet af bycenteret, som koncentrationen af servicetilbuddene skal medvirke til
- Tilskuddet fra programmet bruges primært til strategiudvikling og som løftestang for finansiering fra andre kilder (kommunale kasser, andre offentlige midler, EU-midler, privat finansiering m.m.)
- Indsatsen kombineres med andre føderale byfornyelsesprogrammer, som det er muligt at kombinere på lokalt plan
- Der efterspørges en større monitorering af indsatsen og dokumentation for målopfyldelse på lokalt niveau samt et større ejerskab til de ændringer i serviceforsyningen, der skabes med byfornyelsesindsatsen

Omfanget af tomme enfamiliehuse har hidtil været begrænset set på føderalt niveau, men der er forventninger om, at det kan blive et kommende problem for kommunerne. Der er ikke etableret indsatser (fx tilskud til nedrivning) på føderalt niveau, men på lokalt niveau er mange kommuner i gang med indsatser, der skal sikre en fremtidig attraktivitet af parcelhusområderne.

Referencer

Berndgen-Kaiser, A. (2017) *Results of a quantitative survey of municipalities and qualitative interviews with municipal experts*. Presentation at Conference: Single Family Homes under Pressure? Dresden, November 16-17, 2017.

Berndgen-Kaiser, A.; Fox-Kämper, R. Wiechert, M (2016) Post-war Single-Family Houses in Europe under Pressure? A Demographic and Economic Framework for the Future Market of Elder Single-Family Housing Neighbourhoods. Briefing. *Articulo – Journal of Urban Research*.

Berndgen-Kaiser, A., Bläser, K., Fox-Kämper, R., Siedentop, S., & Zakrzewski, P. (2014). Demography-driven suburban decline? At the crossroads: mature single-family housing estates in Germany. *Journal of Urbanism*, 7(3), 286–306. <http://doi.org/10.1080/17549175.2013.879456>

Bjerregaard, S., Hansen, M. F., Markeprand, T., & Krog, J. H. (2017). *Fremskrivning af familiekarakteristika og boligefterspørgslen i udvalgte danske kommuner*. Retrieved from www.dreammodel.dk

Bogataj, D., McDonnell, D. R., & Bogataj, M. (2016). Management, financing and taxation of housing stock in the shrinking cities of aging societies. *International Journal of Production Economics*, 181, 2–13. <http://doi.org/10.1016/j.ijpe.2016.08.017>

Bontje, M. and Musterd, S. (2012) Understanding shrinkage in European regions; *Built Environment*; Volume: 38; Publication Year: 2012; Pages: 153-161

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2017). *Lücken in der Leerstandsforschung – Wie Leerstände besser erhoben werden können*. Workshop am 7. Februar 2017 in Berlin. Bonn, Juni 2017

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (2014) *Kleinere Städte und Gemeinden. Erster Statusbericht zum Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“*. Berlin: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB).

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (2013) [Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke. Programmstrategie zum Städtebauförderungsprogramm](#) [Programstrategie for "Mindre byer og kommuner"]

Cortese, C., Haase, A. Grossmann, K. & Ticha, I.(2014) Governing Social Cohesion in Shrinking Cities: The Cases of Ostrava, Genoa and Leipzig. *European Planning Studies*, 2014

Department for Social Development (2014) *Northern Ireland Empty Homes Strategy and Action Plan 2013-2018*. www.dsadni.gov.uk

Eadson, W., Green, S., Reeve, K., Robinson, D. & Wilson, I. (2015). *Houses into Homes. Final Evaluation Report*. Welsh Government. Social research. Number: 59/2015

Easterling, K. (2014). *Subtraction* (Critical S). Berlin: Sternberg Press.

Haase, A.; Hospers, G.-J.; Pekelsma, S. & Rink, D. (2012). *Shrinking Areas. Front-runners in Innovative Citizen Participation*. EUKN.

Hospers, G.-J. (2014) Policy Responses to Urban Shrinkage: From Growth Thinking to Civic Engagement, *European Planning Studies*, 22:7, 1507-1523, DOI: 10.1080/09654313.2013.793655

Housing Agency (2016). *Tackling Empty Homes. Overview of vacant housing in Ireland and possible actions*. Discussion paper prepared for the Housing and Homelessness Committee.

Huuhka, S. (2016) Vacant residential buildings as potential reserves: a geographical and statistical study, *Building Research & Information*, 44:8, 816-839, DOI: 10.1080/09613218.2016.1107316

Jensen, J.O. & Staunstrup, J.K (2019) *Vurdering af effekter af nedrivningsindsats med støtte fra pulje til Landsbyfornyelse*. SBi 2019:01. Polyteknisk Forlag.

Jensen, J.O. & Blach, V. (2016) *Midtvejsevaluering af pulje til landsbyfornyelse*. SBi 2016:05

Jonker-Verkaart, M. & Lupi, T. (2017) *Van krimp naar rek. Sturen op de particuliere woningvoorraad in krimp- en anticipeergebieden*. Platform31.

Kristensen, N., Kolodziejczyk, C.; Wittrup, J. (2017). *Nedrivninger af huse og fremtidige nedrivningsbehov i Danmark*. KORA. Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning.

Lerbs, O. and Teske, M. (2016) *The House Price-Vacancy Curve*. Discussion Paper No. 16-082. Centre for European Economic Research (ZEW)

Martinez-Fernandez et al (2016). Shrinking cities in Australia, Japan, Europe and the USA: From a global process to local policy responses. *Progress in Planning* 105 (2016) 1-48.

Martinez-Fernandez, C.; Kubo, N., Noya, A. and Weyman, T. (2012). *Demographic Change and Local Development : Shrinkage, Regeneration and Social Dynamics Highlights*. OECD, 2012.

McMahon, W. (2018). *Why Is so Much of England's Housing Stock Empty at a Time of National Housing Crisis?* Retrieved from <http://www.actiononemptyhomes.org/2018/12/11/why-is-so-much-of-englands-housing-stock-empty-at-a-time-of-national-housing-crisis/>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Wonen, Wijken en Integratie / Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2009). *Krimpen met kwaliteit. Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling*. November 2009. National Handlingsplan

Mulder, A. (2010). URBAN DYNAMICS & HOUSING CHANGE - Crossing into the 2nd Decade of the 3rd Ways of coping with shrinking cities in Germany and England. ENHR 2010: 22nd International Housing Research Conference, 4–7.

Møller, M. H. (2017). *Boliger som ikke bliver brugt. Parcel- og stuehuse*. Working paper. August 2017.

Pallagst, K., Fleschurz, R., & Said, S. (2017). What drives planning in a shrinking city? Tales from two German and two American cases. *Town Planning Review*, 88(1), 15–28. <http://doi.org/10.3828/tpv.2017.3>

Pallagst, K. (2010) The planning research agenda: shrinking cities – a challenge for planning cultures. *Town Planning Review*, 81 (5), 2010.

Pallagst, K.; Wiechmann, T.; Martinez-Fernandez, C. (2014) *Shrinking Cities: International Perspectives and Policy Implications*. Routledge

Platform 31 (2017) *An alternative earnings model for restructuring in shrinking regions*. Verslag van de expertmeeting 'Woningmarktstrategieën voor krimpgebieden'- 27 november 2017 (Report of the expert meeting 'Housing market strategies for shrinkage areas'- November 27, 2017).

Provincie Zeeland (2009) *Op Pad! Reflexen doorbreken om te kunnen anticiperen op de demografische veranderingen in Zeeland*. [På vej! En reflektiv tilgang til håndtering af de demografiske forandringer i Zeeland]

Provincie Zeeland (2016) *Evaluatieverslag Provinciale Impuls Wonen. Ronde 3 (2015)*.

Reverda, N.; Hermans, M. and Rocak, M. (2012) *People's climate in shrinking areas: The case of Heerlen, the Netherlands: How investing in culture and social networks Improves the quality of life in shrinking areas*. In: Martinez-Fernandez et al (2012).

Schlappa, H. (2017). Co-producing the cities of tomorrow: Fostering collaborative action to tackle decline in Europe's shrinking cities. *European Urban and Regional Studies*, 24(2), 162–174.
<http://doi.org/10.1177/0969776415621962>

Scottish Empty Homes Partnership (2018). *Annual report 2017-2018*.
https://scotland.shelter.org.uk/_data/assets/pdf_file/0006/1539483/Shelter_EmptyHomes_AnnualReport_2018.pdf

Sievert, S.; Neubecker, N.; Klingholz, R. (2017) *Europe's demographic future. Where the Regions Are Heading after a Decade of Crises*. Berlin Institute for Population and Development

Van Der Wouw, D., & Meijers, E. (2017). *The Urban Question in a Rural Area: Struggles and strategies to add some urbanity to a rural economy*, 1–9. Conference paper. Case study on Zeeland

Verwest, F. (2010) *Demographic decline and local government strategies. A study of policy change in the Netherlands*.
<http://www.pbl.nl/overpbl/medewerkers/femke-verwest>

Verwest, F. & Van Dam, F. (2010) *From combat to guidance: demographic decline in the Netherlands* [Van bestrijden naar begeleiden: demografische

krimp in Nederland]. Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) [PBL Netherlands Environmental Assessment Agency].

Wilson, W.; Foster, D.; Barton, C. (2016) *Empty Housing (England)*. Briefing Paper no. 3012, 2016. House of Commons Library.

Zakrzewski, P., Berndgen-Kaiser, A., Fox-kämper, R., & Siedentop, S. (2014). Prospects for West German Post-War Single-Family Home Neighbourhoods Revitalising Housing Stocks as a New Policy Field for Suburban and Rural Municipalities. *Comparative Population Studies*, 39, 285–318. <http://doi.org/10.12765/CPoS-2014-06en>

Interviews

Peter Bouwelhouer, Delft University d. 1.2.2017
Frank Wassenberg, Platform 31, Haag, d. 2.2..2017
André Moulder, Delft University d. 3.2.2017.
Dick van der Wouw, ZB Bureau, Middelburg, 21.03.2018
Tineke Lupi og Irene Bronkvoest, Platform31, Haag, 22.03.2018
Isoilde Dillon, Senior Architect, The Housing Agency, Dublin, d. 2.6.2017.
Interview med Laura Hammel, Plan & Praxis, Berlin, d. 16.2.2018

Hjemmesider

www.vanmeernaarbeter.nl: Platform og videnscentrum for skrumpning i Holland. Her findes desuden platforme for regionale netværk, fx det nordhollandske netværk for skrumpning

<http://www.platform31.nl/>

Eksempler på gennemførte projekter under byfornyelsesprogrammet "Mindre byer og Kommuner i Tyskland": http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/StaedteGemeinden/Praxis/praxis_node.html

Denne rapport samler viden om indsatser i Storbritannien, Holland og Tyskland for at imødegå følgerne af stigende urbanisering og demografiske forandringer, som skaber en række udfordringer i form af tomme boliger og affolkede landsbyer. I Danmark har man etableret forskellige ordninger, der skal afbøde og afhjælpe disse problemer, fx indsatspuljen og pulje til landsbyfornyelse. I andre europæiske lande har man etableret andre indsatser, som er tilpasset de praktiske udfordringer, administrative rammer og økonomiske udfordringer i de respektive lande og regioner. Det er ambitionen, at rapporten kan skabe inspiration for den danske indsats mod tomme boliger og for omstillingen af affolkede landsbyer.

1. udgave, 2019

ISBN 978-87-93585-17-1